

המשרד לביטחון הפנים

משטרת ישראל

הטיפול בתופעה של שתיית אלכוהול מופרזת

תקציר

רקע כללי

שתייה מופרזת ובלתי אחראית של משקאות אלכוהוליים עלולה להביא את צרכני המשקאות לתופעות של שכרות, תחלואה והתמכרות. צריכה כזו עלולה לגרום לנזק מידי דוגמת תאונות ופציעות וכן לנזקים אחרים הקשורים ברמת אלכוהול גבוהה בדם. צריכת אלכוהול מופרזת נקשרת במגוון רחב של מצבי הרעלה ומקובל לראות בה גורם משמעותי לנזק בריאותי בטווח הארוך, להפרעות פסיכיאטריות ואף לתמותה. באוכלוסיות מסוימות הסיכון מצריכת אלכוהול גדול במיוחד: ילדים ובני נוער פגיעים יותר ממבוגרים לנזקי אלכוהול; בקרב נשים הרוות צריכה מופרזת של אלכוהול עלולה לגרום להפרעה התפתחותית של העובר, המאופיינת במומים מולדים בעוברים, בפיגור בגדילה ובליקויים במערכת העצבים.

עלות הנזקים הכספיים של השימוש לרעה באלכוהול בישראל נאמדה על ידי הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול במיליארדי ש"ח בשנה, ובכלל זה אבדן ימי עבודה כתוצאה מתחלואה, הוצאות רפואיות ישירות ועקיפות ועוד.

במחקרים נמצא כי קיים קשר הדוק בין השימוש באלכוהול ובין התנהגות אלימה: בארה"ב נמצא כי 40% מהפשעים האלימים בוצעו כאשר העבריין היה תחת השפעת אלכוהול. עוד נמצא כי שימוש באלכוהול מגדיל את השכיחות של אלימות במשפחה ואת חומרתה.

בישראל אין חוק האוסר על שתיית אלכוהול ובכלל זה אין איסור על קטינים לשתות אלכוהול. עם זאת, החקיקה בישראל אוסרת נהיגה תחת השפעת אלכוהול, מכירת אלכוהול לקטינים ושידול קטינים לשתית אלכוהול, וקובעת מגבלות על צריכת אלכוהול במקומות ציבוריים ועל מכירת אלכוהול בשעות מסוימות ביממה.

בשנת 2009 החליטה הממשלה לאמץ תכנית לאומית לצמצום הצריכה המופרזת של אלכוהול ולצמצום נזקיו (להלן - התכנית הלאומית). הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול משמשת גורם מתאם בין המשרדים השותפים לתכנית בכל הקשור לפיתוח מדיניות בתחום צמצום הצריכה המופרזת של אלכוהול.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-יולי 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בטיפול משטרת ישראל (להלן - המשטרה) והרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול (להלן - הרשות למלחמה באלכוהול או הרשות) בתופעה של שתיית אלכוהול מופרזת ובצמצום ההשפעות השליליות של התופעה והיבטים ביישום התכנית הלאומית. הבדיקה נעשתה במשטרה וברשות למלחמה באלכוהול. בדיקות השלמה נעשו במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ), במשרד המשפטים, במשרד העלייה והקליטה (להלן - משרד הקליטה), במשרד החינוך, במשרד הבריאות ובמשרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה). בדיקה קודמת בנושא נגעי הסמים והאלכוהול נעשתה ב-2009 ופורסמה בדוח ביקורת על השלטון המקומי¹.

הליקויים העיקריים

חסר נתונים על צריכת אלכוהול

עקב היעדר נתונים עדכניים בנושא היקף צריכת אלכוהול בקרב אוכלוסיות שונות, אי-אפשר למפות את חומרת התופעה והיקפה ואי-אפשר לקבוע יעדים מדידים להצלחת תכניות להפחתת השימוש באלכוהול. הרשות למלחמה באלכוהול עשתה את הסקר המקיף האחרון בשנת 2009; בשנת 2011 עשתה הרשות סקר שבדק את דפוסי השימוש באלכוהול בקרב בני נוער, אך הסקר נעשה רק בקרב אוכלוסיית תלמידים ולא כלל אוכלוסיות הנמצאות בסיכון כדוגמת נוער שאינו לומד במסגרות החינוך הפורמלי ונוער מנותק.

משרדי ממשלה, כגון משרד החינוך, משרד הקליטה, משרד הבריאות ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), וגופים נוספים כמו המוסד לביטוח לאומי ומכוני מחקר, אוספים נתונים על צריכת אלכוהול והנזקים שהוא גורם, אולם נתונים אלו הם חלקיים בלבד, וכל גוף בוחן את הנתונים לפי תחומי האחריות שעליהם הוא מופקד. הרשות אינה יוצרת מנתונים אלו בסיס נתונים לאומי עדכני וממוחשב לצורך ניתוח הנתונים וקבלת החלטות מיטבית ולצורך ביצוע הערכה לגבי מדיניות הרשות.

1 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2009), "מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול", עמ' 51. דוח נוסף בנושא אלכוהול ראו בקובץ דוחות זה בפרק "מאבק המשטרה בנגע האלכוהול - אכיפה בתחום התעבורה", עמ' 437.

מדידה והערכה חסרות בנוגע ליישום יעדי התכנית הלאומית והשגות

שיתוף הפעולה במסגרת התכנית הלאומית בין משרד הקליטה ובין הרשות למלחמה באלכוהול היה לקוי; לא נעשו פעולות לקבלת תמונת מצב כוללת ועדכנית בדבר היקף השימוש באלכוהול בקרב אוכלוסיית העולים, אף שנתונים משנת 2010 על השימוש באלכוהול של בני נוער מאוכלוסיית העולים הצביעו על הרגלי שתייה ועל שיעורי צריכת אלכוהול גבוהים לעומת בני נוער ילידי הארץ.

לפי החלטת הממשלה משנת 2009, התכנית הלאומית הייתה צריכה להיות מלווה במחקר הערכה שיבחן את יעילותה (להלן - מחקר הערכה מלווה או המחקר). למרות זאת חוזה העסקה עם עורך המחקר נחתם רק למעלה משלוש שנים לאחר שהתכנית החלה לפעול. דוח מסכם של המחקר הוגש לרשות רק ביוני 2015 ועד דצמבר אותה שנה טרם אושר.

כחלק מהתכנית הלאומית, בסוף שנת 2009 ובמהלך שנת 2010 יצאה הרשות למלחמה באלכוהול במסע פרסום והסברה נגד צריכה לא אחראית של אלכוהול. לטענת הרשות חל שיפור בעמדות בני נוער לגבי המסוכנות של אלכוהול, אך הסקרים שהיא עשתה - ואשר תמכו בעמדתה - היו חלקיים בלבד, שכן הם נעשו רק בקרב נוער לומד הנמצא במסגרות חינוכיות. הסקרים לא נעשו בקרב נוער מנותק או נוער שאינו לומד במסגרות החינוך הפורמלי אף על פי שנוער זה נמצא בסיכון מוגבר לצריכה מופרזת של אלכוהול. מתוצאות מחקר הערכה מלווה עולה כי פעילויות התכנית היו פחות יעילות בקרב קבוצות נוער שהוגדרו כאוכלוסיות בסיכון.

צמצום מקרי האלימות הנובעים מצריכה לא אחראית של אלכוהול וצמצום מקרי התחלואה והמוות הקשורים לשתיית אלכוהול מופרזת נקבעו כיעדים להשגה בתכנית הלאומית, אולם מאחר שלא נקבע אופן המדידה שלהם לא ניתן היה לבחון אם הושגו. למרות זאת, הרשות למלחמה באלכוהול הציגה הצלחה בעמידה ביעדים אלה.

נמצא כי במאי 2012 ובאוגוסט 2013 החליטה הממשלה להאריך את התכנית הלאומית בשנתיים ובארבע שנים, בהתאמה, עד 2017, אך בשתי ההחלטות לא היו לפני הממשלה תוצאות מחקר הערכה מלווה.

שפיכת אלכוהול

חוק המאבק בתופעת השכרות, התש"ע-2010, נועד להתמודד עם תופעת השכרות על היבטיה והשפעותיה השליליות, בין היתר באמצעות הגבלת הצריכה של משקאות משכרים. לפי החוק שוטר רשאי לשפוך או להשמיד אלכוהול במקום ציבורי בתנאים מסוימים. אף שבחוק יש התייחסות מיוחדת לקטינים לנושא שפיכת אלכוהול, הרי שאת מרבית הפעולות של שפיכת אלכוהול (כ-86% מהן) עשתה המשטרה נגד בגירים ורק 14% מפעולות השפיכה היו נגד קטינים. בולט במיוחד מחוז חוף של המשטרה, שבו 93% מפעולות שפיכת האלכוהול ננקטו נגד בגירים ורק 7% נגד קטינים.

אכיפת איסור מכירת אלכוהול לקטינים

חוק העונשין, התשל"ז-1977, אוסר על מכירת משקאות משכרים לקטינים ובין השאר קובע עונש של חצי שנת מאסר בגין עברה זו. בהחלטת הממשלה בדבר התכנית הלאומית נקבע כי המשטרה תוביל תכנית ממוקדת לטיפול במקומות לממכר אלכוהול. נמצא כי בשנת 2014 סגרה המשטרה למעלה ממחצית מתיקי החקירה בנושא מכירת אלכוהול לקטינים בעילות של חוסר עניין לציבור או בשל חוסר ראיות.

הפעלת סוכנים קטינים היא דרך פעולה שמשמשת את המשטרה בתדירות גבוהה בכל הנוגע לפעולות האכיפה הנוגעות לאיסור מכירת אלכוהול לקטינים. מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות הפעלתם של סוכנים קטינים ולפיהם ההפעלה תיעשה במקרים חריגים בלבד, ועם טענת המשטרה בדיון שהתקיים בוועדה לזכויות הילד בספטמבר 2010, ולפיה הפעלת קטינים כסוכנים היא חריגה מאוד.

הולכת ומתפתחת תופעה ולפיה בני נוער רוכשים אלכוהול באמצעות רשת האינטרנט והרשתות החברתיות בלי שהם נדרשים להציג תעודה מזהה. נתיב זה עוקף את מסלול הרכישה הרגיל, ובכך הופך את פלי האכיפה הנוגעים לאיסור מכירה ואספקה של אלכוהול לקטינים לבלתי רלוונטיים. המציאות המתפתחת מחייבת את הרשות למלחמה באלכוהול לעדכן את התכנית הלאומית ולהתאימה להתמודדות גם עם תופעות אלה.

אלכוהול מזויף

בשנים האחרונות חלה עלייה בייצור, ייבוא ומכירה של משקאות אלכוהוליים מזויפים. משקאות אלה מיוצרים בתנאים תברואתיים ירודים ותוך שימוש בחומרים זולים אשר עשויים להיות רעילים ולגרום לסכנות בריאותיות חמורות ואף לסכנת חיים. חלק מצרכני המשקאות המזויפים הם בני נוער. במשטרה אין נתונים על כתבי אישום בגין אספקה, מכירה והפצה של משקה מזויף שהיווה סכנה לציבור.

ההמלצות העיקריות

על הרשות למלחמה באלכוהול כגוף מתכלל לאסוף בצורה שיטתית נתונים על צריכת אלכוהול והנזקים שהוא גורם מכלל הגופים הרלוונטיים ולהרכיב בסיס נתונים לאומי עדכני וממוחשב לצורך קיום הליכי ניתוח וקבלת החלטות מיטבית ולצורך ביצוע הערכה לגבי המדיניות שנוהגת הרשות.

על המשטרה לכלול ברישומיה נתונים על מקרי אלימות שבוצעו בהשפעת אלכוהול לצורך שיפור היכולת לפעול באופן ממוקד למניעת אלימות מסוג זה.

על המשטרה לבחון מה הם הגורמים לשיעור האכיפה הנמוך של שפיכת אלכוהול בקרב ילדים ובני נוער ולוודא כי פעילותה עולה בקנה אחד עם הכוונה למקד את צמצום צריכת האלכוהול בקרב אוכלוסייה זו. כמו כן, עליה להקפיד ששפיכת האלכוהול לבגירים תיעשה רק אם יש חשד סביר כי שתיית המשקה המשכר עלולה להביא להפרת הסדר הציבורי כדרישת החוק.

על המשטרה לבחון, בשיתוף גורמים מקצועיים מגוונים, את נושא הפעלת סוכנים קטינים לשם אכיפת איסור מכירת אלכוהול לקטינים הן לעניין האפקטיביות של הפעלתם, והן לעניין ההשפעות הנלוות לכך. כל זאת תוך מתן דגש לסכנות אשר אליהן חשופים הקטינים בזמן הפעלתם ובתקופה שלאחר סיום הפעלתם.

על המשטרה לפעול באופן נמרץ נגד התופעה של הפצת משקאות אלכוהוליים מזויפים הן בהיבט הנוגע לבריאות הציבור והן בהיבט הכלכלי הנוגע להגנה על קניין רוחני.

על המשטרה ועל הרשות למלחמה באלכוהול לבחון את הדרכים להתמודדות עם אירועי שתיית אלכוהול של קטינים במרחב הפרטי, תוך פיתוח כלים ייחודיים לשם כך. כמו כן עליהן לתת דגש להתפתחות תחומים חדשים בכל הנוגע למכירה ואספקה של אלכוהול לבני נוער באמצעות האינטרנט והרשתות החברתיות. על הרשות לעדכן את התכנית הלאומית ולהתאים את יעדיה למציאות המתפתחת והמשתנה גם בתחומים אלו.

סיכום

בשנת 2009 החליטה הממשלה להפעיל תכנית לאומית לצמצום הצריכה המופרזת של אלכוהול ולצמצום נזקיו. חלק מהיעדים שנקבעו בתכנית הלאומית לא היו מדידים ולפיכך לא היה אפשר לבחון אם אכן הושגו. מתוצאות מחקר הערכה מלווה של התכנית עולה שאי-אפשר להכריע אם אכן התכנית השפיעה על הרגלי שתיית אלכוהול ועל הנזקים הנובעים ממנה. יתרה מזו, דווקא בקרב קבוצות נוער שהוגדרו כאוכלוסיות בסיכון נמצא כי פעילויות התכנית היו פחות יעילות ואף חלה עלייה בהיקפי שתיית האלכוהול שלהם.

משנת 2010 פעלו המשטרה ומשרדי הממשלה בנושא המאבק בתופעה של שתיית אלכוהול מופרזת, בין היתר נעשו פעולות הסברה ופעולות אכיפה ובכללן שפיכת אלכוהול. עם זאת, נוכח המציאות המשתנה, יש לעדכן את יעדי התכנית הלאומית ולהתאים למצב כיום. על הרשות והמשטרה לתת את הדעת להתפתחות תחומים חדשים בכל הנוגע למכירה ואספקה של אלכוהול לבני נוער הנעשית באמצעות האינטרנט וכן למעבר של אירועי שתיית האלכוהול של קטינים מהמרחב הציבורי למרחב הפרטי ולגבש דרכים נוספות להתמודדות עם התופעה.

התכנית הלאומית סימנה את הצריכה הלא אחראית של אלכוהול כבעיה לאומית המחייבת הקצאת משאבים, הגברת מודעות ועידוד שיח מחקר וציבורי בנושא. יש לשמר את המאבק בנגע האלכוהול כמשימה לאומית ולקדם שיתוף פעולה מלא של כל הגורמים שיש ביכולתם לתרום למאבק זה.

מבוא

בישראל אין חוק האוסר על שתיית אלכוהול ובכלל זה אין איסור על קטינים לשותת אלכוהול. עם זאת, החקיקה בישראל אוסרת נהיגה תחת השפעת אלכוהול, מכירת אלכוהול לקטינים ושידול קטינים לשתיית אלכוהול, וקובעת מגבלות על מכירת אלכוהול בשעות מסוימות ביממה ועל צריכת אלכוהול במקומות ציבוריים.

שתייה מופרזת של משקאות אלכוהוליים עלולה להביא לידי שכרות, תחלואה והתמכרות. שכרות מוגדרת כמצב מדי, זמני ונראה לעין, שבו קיים שיבוש בפעולות גופניות ונפשיות עד כדי אבדן שליטה עליהן. עצמת השיבוש תלויה ברמת ריכוז האלכוהול בדם. האלכוהול משפיע על פעילות המוח והדבר בא לידי ביטוי למשל בתגובה אטית לגירויים, בכושר שיפוט לקוי, בראייה משובשת, בדיבור עילג ובהליכה כושלת.

דוח שפרסם משרד הבריאות ב-2013² (להלן - דוח משרד הבריאות) סוקר את הנזקים שגורמת צריכה מופרזת של אלכוהול, כמפורט להלן.

צריכה מופרזת של אלכוהול עלולה לגרום נזק מדי, דוגמת תאונות ופציעות, וכן נזקים אחרים הנובעים מרמת אלכוהול גבוהה בדם. צריכה מופרזת של אלכוהול נקשרת במגוון רחב של מצבי הרעלה ומקובל לראות בה גורם משמעותי לנזק בריאותי בטווח הארוך³, לתחלואה, להפרעות פסיכיאטריות ואף לתמותה. ילדים ובני נוער פגיעים יותר ממבוגרים לנזקי האלכוהול, זאת מאחר שגיל ההתבגרות הוא גיל של התפתחות ושינויים במוח ובגוף, ושתייה מופרזת עלולה לגרום לשינויים קוגניטיביים ולפגיעה בהתפתחות ובגדילה. מחקרים מראים שתקופת הפגיעות המשמעותית נמשכת גם בשנות העשרים המוקדמות לחיים.

בקרב נשים הוות צריכה מופרזת של אלכוהול עלולה לגרום להפרעה התפתחותית של העובר הנקראת "תסמונת אלכוהול עוברית"⁴, זאת מאחר שהשליה מאפשרת מעבר חופשי לחלוטין של אלכוהול מהאם לעובר. התסמונת מאופיינת במומים מולדים בעוברים⁵, בפיגור בגדילה ובליקויים במערכת העצבים, אשר חלקם עשויים לבוא לידי ביטוי רק מאוחר יותר, עם גדילתו של הילד והתפתחותו⁶.

לפי דוח משרד הבריאות, בין הסיבות לצריכת יתר של אלכוהול אפשר למנות היעדר השגחה הורית, מאפיינים של אישיות בעלת נטייה להסתכנות או הפרעת אישיות אנטי-חברתית.

התמכרות לאלכוהול מאופיינת בין היתר בתופעות האלה: מאמצים כושלים לשלוט בשתיית האלכוהול ולצמצמה; תסמיני גמילה; המשך שימוש באלכוהול על אף ההכרה בכך שהוא גורם לבעיות חברתיות, פסיכולוגיות וגופניות, ויוצר נזק מצטבר למרקם המשפחתי, לחיי העבודה ולמעמד החברתי.

קיים קשר הדוק בין השימוש באלכוהול ובין התנהגות אלימה: על פי נתוני המכון הלאומי לצריכת יתר של אלכוהול ואלכוהוליזם בארה"ב (NIAAA), אלימות הנובעת מצריכת אלכוהול שכיחה הרבה יותר מאשר אלימות הנובעת משימוש בכל סם אחר. במחקרים נמצא כי אלכוהול הוא החומר המעורב בתדירות הגבוהה ביותר בפשעים אלימים. בשנת 2009 ערך משרד המשפטים של ארה"ב

2 "מניעת צריכה מופרזת של אלכוהול", נובמבר 2013.

3 מחלות כבד, לב, כלי דם, לבלב ומצבים של תת-תזונה הנגרמים בשל השינויים בעיכול ובחילוף החומרים של חומרים מזינים רבים.

4 FAS - Fetal Alcohol Syndrome.

5 פגיעה במוח, בלב, בגפיים, בעיניים, בפה ובשיניים, באוזניים ובאיברי המין.

6 משנת 2013 מציין משרד הבריאות בכל שנה את "יום המודעות הבינלאומי לנזקי אלכוהול עוברי" ועורך כנס בנושא. הרשות הלאומית למלחמה באלכוהול מפרסמת מטעמה תשדירי שירות בנושא.

מחקר בנושא "אלכוהול ופשיעה"⁷, שבו נותחו נתונים הנוגעים לשכיחות של מעורבות אלכוהול בפשיעה ברחבי ארה"ב. מתוצאות המחקר עולה כי כ-40% מהפשיעים האלימים בוצעו כאשר העבריין היה נתון תחת השפעת אלכוהול. כמו כן מדוח משרד הבריאות עולה כי קיים קשר הדוק בין צריכת אלכוהול לאלימות בין בני זוג. עוד עולה מהדוח כי צריכת אלכוהול מרובה מגדילה את השכיחות של אלימות במשפחה ואת חומרתה.

צריכה מופרזת של אלכוהול מטילה על החברה נטל בריאותי, חברתי וכלכלי כבד. לפי הרשות למלחמה באלכוהול, עלות הנזקים הכספיים של השימוש לרעה באלכוהול למדינה נאמדת במיליארדי ש"ח בשנה⁸, ובכלל זה אבדן ימי עבודה כתוצאה מתחלואה והוצאות רפואיות ישירות ועקיפות על פציעות, נזקים לרכוש ועוד.

בשנת 1988 הוקמה "הרשות הלאומית למלחמה בסמים" כתאגיד סטטוטורי מכוח חוק הרשות למלחמה בסמים, התשמ"ח-1988. ביולי 2012 הורחבו סמכויותיה של הרשות והיא הוסמכה לפעול גם נגד השימוש לרעה באלכוהול, ומאז היא נקראת "הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול". הרשות היא הגורם המרכזי במדינה הקובע מדיניות לאומית בעניין המאבק באלכוהול ופועל לביצוע באמצעות משרדי הממשלה השונים. תחומי הפעילות העיקריים של הרשות הם הסברה, חינוך למניעה, טיפול ושיקום, מחקר, מידע, פיתוח כוח אדם, פעילות בקהילה, פיתוח קשרי חוץ, סיוע באכיפה וקידום חקיקה. משנת 2009 השר הממונה על הרשות הוא השר לביטחון הפנים. לשם קביעת מדיניותה בתחומי פעילותה השונים, נדרשת הרשות לרכז מידע בכל תחום.

בשנת 2009, לבקשת השר לבט"פ דאז יצחק אהרונוביץ' (להלן - השר לבט"פ לשעבר), גיבשה ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל הרשות למלחמה באלכוהול הצעה ל"תכנית לאומית לצמצום הצריכה המופרזת של אלכוהול ולצמצום נזקיו". ההצעה הוגשה ביולי 2009, ובנובמבר אותה שנה החליטה הממשלה לאמץ את עקרונות התכנית שהוצעה. לשם יישום התכנית הקצתה הממשלה 27 מיליון ש"ח לשנים 2010-2011, ו-20.2 מיליון ש"ח לשנים 2012-2013.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-יולי 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בטיפול של המשטרה והרשות למלחמה באלכוהול בתופעה של שתיית אלכוהול מופרזת ובצמצום ההשפעות השליליות של התופעה ובכלל זה היבטים ביישום התכנית הלאומית. הבדיקה נעשתה במשטרה וברשות למלחמה באלכוהול. בדיקות השלמה נעשו במשרד לבט"פ, במשרד המשפטים, במשרד הקליטה, במשרד החינוך, במשרד הבריאות ובמשרד הכלכלה. בדיקה קודמת בנושא "מאבק השלטון המקומי בנגעי הסמים והאלכוהול" פורסמה בדוח ביקורת על השלטון המקומי לשנת 2009.

7 המחקר מובא בדוח משרד הבריאות.

8 לפי דוח שפרסם המשרד לבט"פ בנושא הנזק הכלכלי כתוצאה מתופעת פשיעה בישראל (2014), בשנת 2014 עלה הנזק הכלכלי הנגרם מעברות אלימות בשיעור של 9.1% לעומת שנת 2013. בשנת 2014 נרשמה עלייה בשיעור של 30% בנזק הכלכלי הנגרם מעברות אלימות שנאמד בכ-6 מיליארדי ש"ח.

נתונים על צריכת אלכוהול

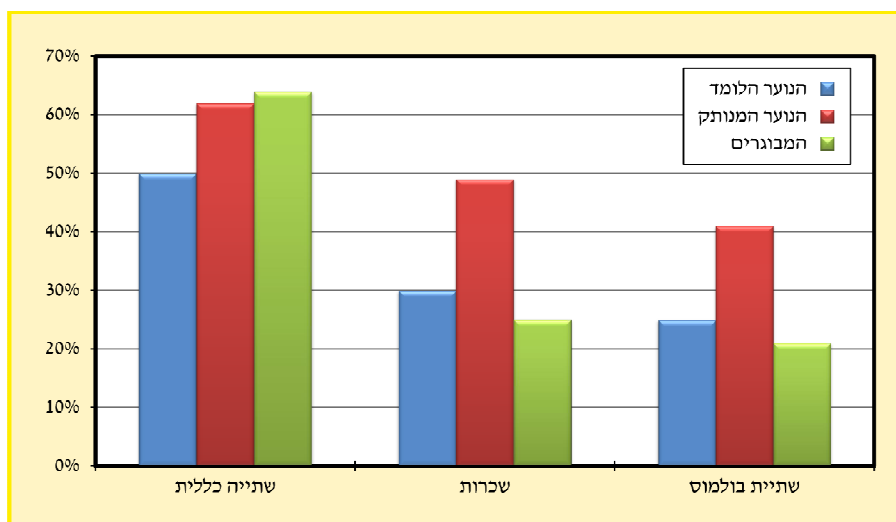
איסוף נתונים ומדידת היקפה של תופעת צריכת האלכוהול הם נדבך מרכזי בהתמודדות עם התופעה ובקביעת המדיניות לצמצומה.

1. הרשות למלחמה באלכוהול עשתה בשנת 2009 סקר⁹ (להלן - הסקר מ-2009) שבדק את שיעור השימוש באלכוהול בשנה החולפת. בסקר נבדק מדגם של 4,657 תושבים בני 18-40 (להלן - המבוגרים), וכן מדגם של 7,700 תלמידים בני 12-18: 7,356 בני נוער לומדים (להלן - הנוער הלומד) ו-344 בני נוער שהוגדרו כנוער מנותק¹⁰ (להלן - הנוער המנותק). יצוין כי קודם לכן, בשנים 2001 ו-2005, עשתה הרשות סקרים במתכונת דומה.

הסקר בדק את שיעור השימוש באלכוהול בשנה האחרונה בכל אחת מהקבוצות: את שיעור השימוש הכללי - שתיית משקה אלכוהולי כלשהו, את שיעור הנבדקים ששתו אלכוהול פעם אחת או יותר ואת שיעור הנבדקים ששתו אלכוהול בדפוס של "שתיית בולמוס", המוגדרת כשתייה של חמש מנות משקה או יותר לגברים וארבע מנות או יותר לנשים באירוע יחיד בתוך שעות אחדות. יצוין כי שתיית בולמוס על ידי בני נוער וילדים הפכה בשנים האחרונות לנרחבת מכפי שהייתה בעבר. להלן בתרשים 1 ממצאי המחקר על שיעור השימוש באלכוהול לפי הקבוצות שהשתתפו בסקר:

תרשים 1

שיעור השימוש באלכוהול לפי קבוצות על פי הסקר מ-2009



על פי נתוני הרשות למלחמה באלכוהול בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני תרשים 1 עולה כי שיעור שתיית אלכוהול בקרב הנוער המנותק גבוה בכ-25% מזה של הנוער הלומד וקרוב לצריכת המבוגרים. בהתייחס לנתוני השכרות עולה כי בקבוצת הנוער

9 סקר אפידמיולוגי שנעשה במטרה לאפשר תכנון רציונלי של שירותי בריאות, ניטור מחלות, ויישום והערכה של תכניות למניעה ובקרה של מחלות.

10 נוער הנמצא בטיפול היחידות המקומיות של קידום נוער ואינו לומד במסגרות לימוד פורמליות.

המנותק שיעור מקרי ההשתכרות והשתייה בדפוס של "שתיית בולמוס" גבוה בכ-63% משיעורם בקרב הנוער הלומד וכמעט פי שניים מהשיעור בקרב המבוגרים.

בהשוואה לסקרים שעשתה הרשות בשנים 2001 ו-2005 ניכרת עלייה בשתייה מרובה של אלכוהול בקרב הנוער, המאופיינת בשכרות וב"שתיית בולמוס"¹¹. הנתונים מצביעים על כך כי שתיית אלכוהול בולטת במיוחד בקרב הנוער המנותק.

בסקר מ-2009 נבחן שיעור צריכת אלכוהול כללי בקרב בני נוער לפי מגדר. מתוצאות הסקר עולה כי שיעור צריכת האלכוהול בקרב הבנים גבוה במידה ניכרת משיעורו בקרב הבנות: כ-60% מהבנים שהשתתפו בסקר דיווחו על צריכה של משקה אלכוהולי, לעומת כ-40% מהבנות. בנים גם דיווחו על תכיפות גבוהה יותר של צריכת אלכוהול.

2. בשנת 2011 עשתה הרשות למלחמה באלכוהול סקר בנושא "שימוש בחומרים פסיכו אקטיביים בקרב בני נוער בישראל" (להלן - הסקר מ-2011). הסקר בדק את דפוסי השימוש באלכוהול בקרב תלמידים בכיתות ו', ח', י', י"א ו-י"ב בבתי ספר שבפיקוח משרד החינוך¹². מנתוני הסקר עולה כי 24.2% מהתלמידים דיווחו כי שתו משקה אלכוהולי כלשהו לפחות פעם אחת בחודש האחרון; 19.2% דיווחו כי הם השתכרו פעם אחת לפחות בחייהם; ו-15.6% דיווחו על "שתיית בולמוס" בחודש האחרון.

מפעם לפעם מפרסמת הרשות למלחמה באלכוהול נתונים נוספים על צריכת אלכוהול, הבוחנים קבוצות מצומצמות בדגש על תלמידים במסגרות חינוך פורמליות. כך לדוגמה, בחוברת "נתוני מפתח [לשנת 2013]" שפרסמה הרשות למלחמה באלכוהול ביולי 2014, מובאים נתונים על צריכת אלכוהול בקרב בני נוער (נבדק רק בקרב תלמידים בכיתות ו', ח' ו-י') ואין התייחסות נפרדת לנוער מנותק). מהנתונים עולה כי 17.2% מהתלמידים דיווחו כי הם השתכרו פעם אחת לפחות בחייהם, ו-12.4% דיווחו על "שתיית בולמוס" בחודש האחרון.

בתשובה שמסרה הרשות למלחמה באלכוהול למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2015 (להלן - תשובת הרשות) צוין כי בשנת 2013 היא החלה בביצוע סדרה של סקרים בשם "יד על הדופק"; הסקרים נעשים פעמיים בשנה וכוללים מדגם אינטרנטי המאפשר לרשות לקבל תמונת מצב על עמדות הנסקרים בעניין שתיית אלכוהול. המידע שהופק מסקרים אלו "מגשר" על תחום השימוש באלכוהול בקרב מבוגרים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי משנת 2009 לא נעשה סקר או מחקר מקיף בנושא היקף צריכת אלכוהול של כלל האוכלוסייה, ובשל כך אין נתונים על ההיקף של צריכה זו. הסקר מ-2011 נעשה רק בקרב תלמידים ולא כלל האוכלוסיות הנמצאות בסיכון כדוגמת נוער מנותק. מממצאי הסקר נראה לכאורה כי חלה ירידה בצריכת אלכוהול בקרב בני הנוער. אולם עקב היעדר נתונים עדכניים לגבי כלל האוכלוסייה, אי-אפשר למפות את התופעה, את היקף השימוש באלכוהול בקרב אוכלוסיות שונות ואת מידת חומרתה. כמו כן, אי-אפשר לקבוע יעדים מדידים להצלחת תכניות להפחתת השימוש באלכוהול (ראו להלן).

- 11 לדוגמה: שכרות בקרב בני נוער לומד עלתה מ-25% ב-2005 ל-30% בשנת 2009; שכרות בקרב בני נוער מנותק עלתה מ-46% ב-2005 ל-49% ב-2009.
- 12 הסקר לא כלל בתי ספר השייכים למסגרות חינוך פרטיות ומסגרות חינוך של נוער מנותק.

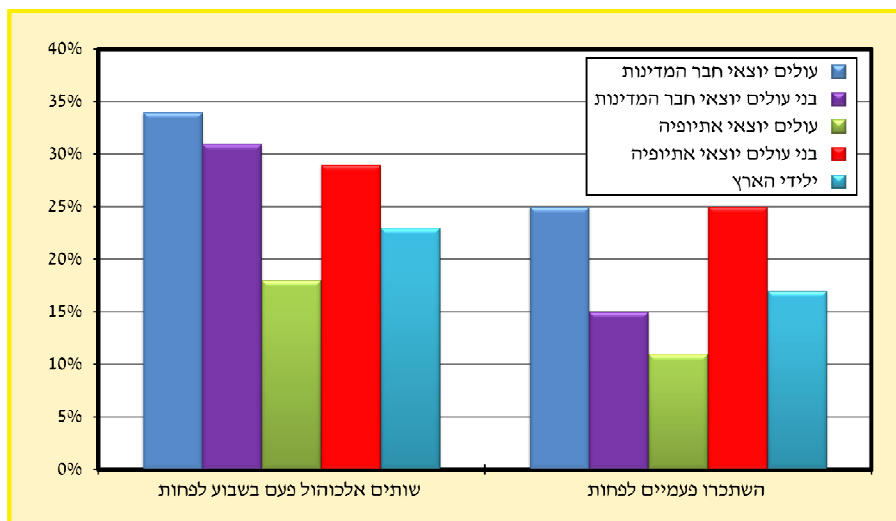
הרשות מסרה בתשובתה כי "רוב אירועי האלכוהול ורוב המשתתפים בדפוס בילוי רווי אלכוהול הינם מקרב אוכלוסיית התלמידים. כמובן שבני הנוער המנותקים מצויים בסיכון גבוה יותר ויש צורך להתמקד בהם, אבל... מספרם של התלמידים, ורמת הסיכון בקרבם דורש להתמקד בהם תחילה". לגבי הנוער המנותק ציינה הרשות כי הסקר האחרון שנעשה באוכלוסייה זו היה בשנת 2009, כי מתוכנן להתבצע סקר נוסף במהלך 2015 לאוכלוסייה זו, וכי לפי התכנון משנת 2016 תבצע הרשות אחת לשנתיים סקרים בקרב אוכלוסיית המבוגרים, הנוער הלומד והנוער המנותק.

בתשובה שמסר המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2015 (להלן – תשובת המשרד לבט"פ) צוין כי תמונת המצב ולפיה משנת 2009 לא עשתה הרשות למלחמה באלכוהול מדידה סדורה ורחבה בקרב בגירים אינה מקובלת על המשרד כלל ועיקר, וכי ביצוע הסקרים שמתכננת הרשות יסייע לאמוד את היקף השימוש באלכוהול בקרב האוכלוסיות השונות.

3. בניית נתונים, בין היתר בעניין דפוסי הצריכה של אלכוהול, מחייבת עריכת מכלול של מחקרים שיש להם השקפה לתחומים שונים כגון חינוך, בריאות, רווחה, קליטה ועוד. מחקר שהזמין משרד הקליטה בשנת 2010 כלל סקר מקיף שנעשה בקרב בני נוער עולים בני 15-17¹³. תוצאות הסקר הצביעו על הבדלים בהרגלי צריכת אלכוהול בין בני נוער עולים ובני עולים מאתיופיה ומחבר המדינות לבין בני נוער ותיקים ילידי הארץ¹⁴. בתרשים 2 שלהלן מוצגים ממצאים מהסקר.

תרשים 2

צריכת אלכוהול בקרב בני נוער לפי קבוצת מוצא



על פי נתוני מחקר משרד הקליטה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

13. את הסקר עשה מרכז אנגלברג לילדים ונוער במאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, ותוצאותיו פורסמו בנובמבר 2012.
14. עולים (דור ראשון) - בני נוער שעלו מאתיופיה או מחבר המדינות; בני עולים (דור שני) - בני נוער שנולדו בארץ להורים יוצאי אתיופיה או חבר המדינות; ותיקים - בני נוער ילידי הארץ, שהוריהם נולדו בארץ או עלו עד 1989.

מתרשים 2 עולה כי שיעור בני נוער עולים מחבר המדינות ושיעור בני נוער שהוריהם עלו מאתיופיה שדיווחו כי השתכרו פעמיים לפחות בחיים היה 25%, זאת בהשוואה לילידי הארץ שכ-16% מהם דיווחו על השתכרות של פעמיים לפחות בחיים. יודגש כי גם לפני הסקר הזה בוצעו מחקרים שהעלו כי צריכת האלכוהול בקרב בני נוער עולים ובני עולים גבוהה בהשוואה לילידי הארץ.

משרדי ממשלה וגופים נוספים כמו משרד החינוך¹⁵, משרד הקליטה, משרד הבריאות, משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי ומכוני מחקר, אוספים נתונים על אודות צריכת אלכוהול והנזקים שהוא גורם, אולם נתונים אלו הם חלקיים בלבד וכל גוף בוחן את הנתונים לפי תחומי האחריות שעליהם הוא מופקד.

הרשות מסרה בתשובתה כי בשלוש השנים האחרונות היא פועלת לאגירת הנתונים הרלוונטיים ממשרדי הממשלה ולריכוזם במאגר נתונים אחד, אולם מאחר שהיא זוכה לשיתוף פעולה ממספר מצומצם בלבד של משרדים ובהיעדר תקצוב למחשוב ראוי של מאגר הנתונים, בניית המאגר נדחית.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות למלחמה באלכוהול כי כגוף מתכלל וכמי שממונה על מרכז הניטור הלאומי¹⁶ עליה לאסוף את הנתונים בשיטתיות מכלל הגופים הרלוונטיים. על הרשות, בשיתוף המשרד לבט"פ, לבחון מחדש את תיעדוף הפעולות השונות שעליהן הם מופקדים, כך שתוכל, למרות המגבלות שעליהן היא הצביעה, להרכיב בסיס נתונים לאומי עדכני וממוחשב לצורך קיום הליכי ניתוח וקבלת החלטות מיטבית ולצורך ביצוע הערכה לגבי מדיניות הרשות.

התכנית הלאומית לצמצום הצריכה המופרזת של אלכוהול ולצמצום נזקיו

כאמור, במשך השנים חל גידול בשימוש הנרחב באלכוהול בישראל, בייחוד בקרב בני נוער. בשנת 2009 הוקמה לבקשת השר לבט"פ לשעבר ועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל הרשות למלחמה באלכוהול (להלן - הוועדה הבין-משרדית). הוועדה התבקשה לגבש "תכנית לאומית למאבק בשימוש לרעה באלכוהול" ולהמליץ על אסטרטגיות פעולה בתחום החינוך והמניעה כחלק מהמאמץ המושקע במזעור נזקי השימוש לרעה באלכוהול בקרב הציבור הרחב בכלל ובקרב בני הנוער בפרט.

ביולי 2009 סיימה הוועדה הבין-משרדית את עבודתה והגישה לשר לבט"פ לשעבר את "התכנית הלאומית לצמצום הצריכה המופרזת של אלכוהול ולצמצום נזקיו" אשר עסקה בעיקר באוכלוסיית בני נוער, צעירים ואוכלוסייה בסיכון גבוה.

- 15 באמצעות הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) משרד החינוך עורך אחת לשנתיים סקר ארצי העוסק באלימות בבתי הספר, ובין השאר בוחן את נושא שתיית האלכוהול בקרב תלמידים.
- 16 מרכז הניטור ברשות נועד לאסוף, לעבד ולהפיץ את כל הנתונים על השימוש בסמים ובאלכוהול ולהפוך את המידע הקיים אצל השותפים השונים לבר שימוש.

בנובמבר 2009 החליטה הממשלה לאמץ את עקרונות התכנית הלאומית בשני שלבים: בשלב הראשון תבוצע תכנית ממוקדת לצמצום השימוש לרעה באלכוהול בקרב ילדים, בני נוער וצעירים (להלן - צעירים) שתכלול חקיקה שתכליתה לסייע בצמצום היקפי השתייה והמכירה של אלכוהול לצעירים וקמפיין הסברה. בשלב השני תופעל תכנית כוללת לצמצום הצריכה המופרזת של אלכוהול ולצמצום נזקיו אשר תכלול, בין היתר, חינוך ומניעה, אכיפה ממוקדת, טיפול בנפגעי אלכוהול ושיקומם.

לשם יישום השלב השני הוקמה ועדה בראשות מנכ"ל המשרד לבט"פ ובה השתתפו מנכ"לי כלל הגופים הנוגעים לנושא הטיפול בצריכה המופרזת של אלכוהול¹⁷ (להלן - ועדת המנכ"לים). בדצמבר 2009 הציגה ועדת המנכ"לים לממשלה הצעה מפורטת למימוש עיקרי התכנית הלאומית שהתמקדה בצעירים ובאוכלוסיות בסיכון, בדגש על עולים מאתיופיה ומחבר המדינות. הוועדה החריגה את נושא הנהיגה תחת השפעת אלכוהול מהתכנית הלאומית וקבעה כי הגופים שיטפלו בנושא זה הם המשרד לבט"פ באמצעות המשטרה ומשרד התחבורה באמצעות הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים¹⁸.

ועדת המנכ"לים קבעה את יעדי התכנית הלאומית, ובהם קביעת מדיניות לקידום תרבות צריכה אחראית של אלכוהול בקרב צעירים; הרחבת הידע וההבנה בקרב הציבור הרחב לגבי היקף התופעה וממדיה, השפעותיה המסוכנות ונזקיה הפוטנציאליים; בניית מאגרי מידע, פיתוח כלים ותשתית מחקרית; צמצום אלימות, עבריינות והתנהגות אנטי חברתית הנובעת מצריכה לא אחראית של אלכוהול; צמצום מקרי המוות והתחלואה הנובעים משימוש לרעה באלכוהול.

יישום התכנית הלאומית

התכנית הלאומית היא פרויקט רב-תחומי המוגדר "פרויקט לאומי"¹⁹. הרשות למלחמה באלכוהול מובילה את התכנית ומשמשת גורם מתאם בין המשרדים השותפים לתכנית²⁰ בכל הקשור לפיתוח מדיניות ברמה הלאומית, הגדרת סדרי העדיפות והובלת הפעילות, ריכוז פעילות ההסברה, פיתוח הידע ועריכת ההכשרות וכן הובלת ביצוע מחקר מלווה. יישום התכנית לווה בוועדת היגוי, שחבריה התכנסו פעמיים בשנה (להלן - ועדת ההיגוי). משרד מבקר המדינה בדק היבטים ביישום יעדי התכנית, כמפורט להלן.

שיתוף משרד הקליטה בתכנית הלאומית: בשנים 2010-2014 עלו טענות על היעדר שיתוף פעולה בין נציגת משרד הקליטה בוועדת ההיגוי לבין הרשות, שהובילה את התכנית הלאומית ושימשה גורם מתאם בין השותפים לתכנית. בין היתר הועלו טענות כי משרד הקליטה לא היה שותף למהלך בניית התכניות הנוגעות לרשויות המקומיות שבהן הופעלה התכנית; כי התכנית אינה מתנהלת כתכנית לאומית, שכן קיימת שותפות רק ברמת הדיווח ולא ברמה של קבלת ההחלטות; וכי בכל הנוגע לנושא הפעלת התכנית בקרב העולים הרשות פועלת באופן חד-צדדי, אינה משתפת את משרד הקליטה בקבלת ההחלטות ואינה מעדכנת אותו בפרטי התכנית.

17 חברי הוועדה הם מנכ"ל משרד החינוך, מנכ"ל משרד המשפטים, מנכ"ל משרד הרווחה, מנכ"ל משרד הבריאות, מנכ"ל משרד הקליטה, מנהל הרשות למלחמה באלכוהול, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר ונציגת משרד ראש הממשלה.

18 ראו בקובץ דוחות זה בפרק "מאבק המשטרה בנגע האלכוהול - אכיפה בתחום התעבורה", עמ' 000.

19 בהחלטת ממשלה 244 (תמ/1) מ-9.8.90 נקבע כי פרויקט יוגדר כפרויקט לאומי אם הוא רב-תחומי ונוגע ליותר ממשרד ממשלתי אחד; יישומו נמשך פרק זמן ארוך; יש לו השפעה במישור הלאומי והוא מחייב הקצאת משאבים לטווח ארוך.

20 המשרד לבט"פ והמשטרה, משרד החינוך, משרד הרווחה, משרד הקליטה ומשרד הבריאות.

בסופו של דבר פרש משרד הקליטה מוועדת ההיגוי והמשיך להפעיל תכניות משלו לצמצום צריכת האלכוהול כפי שעשה קודם ליישום התכנית הלאומית.

נתונים לגבי אוכלוסיית העולים: משרד הקליטה דרש מהרשות למלחמה באלכוהול שהסקרים שהיא עושה יכללו פילוח לאוכלוסיית העולים כך שיהיה אפשר לבחון את השפעת התכנית על אוכלוסייה זו.

בדיון שהתקיים בדצמבר 2013 בוועדה למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול בכנסת²¹ ציינה נציגת משרד הקליטה כי "הנתונים של התכנית הלאומית לצמצום אלכוהול... לא מאפשרים לנו התבוננות על מה שקורה בקרב אוכלוסיית העולים. אין מיקוד... יכולים לבוא ולומר שמשנת 2009 עד 2011 חלה מגמה של שיפור בקרב כלל האוכלוסייה אבל אנחנו לא יודעים מה קורה לגבי העולים במסגרת התכנית הזאת". היא הוסיפה כי ה"נתונים חלקיים, הם לא נתונים שמשקפים לנו מגמות לאורך זמן, אני מציפה ומעלה את זה חזר ושוב".

הרשות מסרה בתשובתה כי יש לה מידע שוטף לגבי השימוש באלכוהול של בני הנוער העולים אשר מתקבל מניתוח ממצאי סקרי הנוער שהיא עושה. הנתונים על בני הנוער העולים משמשים את הרשות ואת השותפים לתכנית הלאומית בהתוויית המדיניות והתכניות עבור אוכלוסייה זו.

לאוכלוסיית העולים דפוסי התנהגות ייחודיים ושונים, בחלק מהפרמטרים, מאוכלוסיית ילידי הארץ. היות שמדובר בתכנית לאומית ולמשרד הקליטה יש אינטרס לטיפול באוכלוסיית העולים, מצופה היה כי יתקיים שיתוף פעולה הדוק בין הרשות למלחמה באלכוהול ובין משרד הקליטה כדי שיהיה אפשר להגשים את יעדי התכנית הלאומית בקרב אוכלוסיית העולים שהוגדרה בה כאוכלוסיית יעד. שיתוף פעולה כזה חיוני הן בתכנון המדיניות והן ביישום התכנית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היתרון הגלום בתכנית הלאומית הוא שיתוף הפעולה בין השותפים לתכנית וממנו נובעת חוזקתה. אי-שיתוף פעולה מעקר מתוכן את מהות איגום המשאבים.

תקציב התכנית הלאומית

תקציב התכנית הלאומית לשנים 2010-2011 הסתכם בכ-27 מיליון ש"ח, מהם 12 מיליון ש"ח מתקציב משרד האוצר ו-15 מיליון ש"ח מתקציב המשרדים השותפים. בתום השנתיים הראשונות להפעלת התכנית, ולאחר שהשותפים לתכנית והרשות טענו שלתכנית השפעה חיובית על האווירה הציבורית ועל צריכת האלכוהול בקרב בני הנוער, פנה מנכ"ל המשרד לבט"פ דאז למנכ"ל המשרדים השותפים ולמשרד האוצר וביקש תקצוב נוסף להמשך הפעלת התכנית.

החלטה של ועדת השרים למאבק באלימות שהתקבלה בינואר 2012²² קבעה שלכל אחת מהשנים 2012 ו-2013 יוקצו 20 מיליון ש"ח להמשך מימון התכנית הלאומית. נוסף על כך נקראו השותפים לתכנית לפעול להרחיב את פעילותם הנוגעת להשגת יעדי התכנית, הן באמצעות העלאת סדר העדיפות של העיסוק בתחום האלכוהול, והן על ידי הקצאת תקציבים ומשאבים נוספים.

באוגוסט 2013 החליטה הממשלה להמשיך וליישם את הפעלת התכנית הלאומית בארבע שנים 2014-2017, והציעה כי התכנית תוקצב בסכום של כ-11.5 מיליון ש"ח לשנה, מהתקציב השוטף

21 בנושא "דפוסי השתייה הבעייתית של אלכוהול בקרב בני נוער וצעירים - הצורך באסטרטגיות חדשות לצמצום התופעה".

22 ההחלטה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-31.5.12.

של המשרדים השותפים. החלטת הממשלה קבעה את הסכום שבו כל משרד יתקצב את המשך התכנית.

יודגש כי המשך יישום התכנית הלאומית תוקצב מהתקציב השוטף של כל אחד מהשותפים ולא נקבע תקציב ייעודי לנושא. בישיבה של הוועדה המיוחדת למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול בכנסת בנושא תקציב הרשות למלחמה באלכוהול שהתקיימה בנובמבר 2014 העיר נציג הרשות למלחמה באלכוהול כי "משנת 2014, אין תקצוב של משרד האוצר, של ממשלת ישראל לעניין הזה. למעשה כל משרד מהיושבים פה תלוי ברצונו הטוב והכרת חשיבותו של השר הממונה... יכול להיות איזה סוג של שינוי, אז יכול לבוא שר ולומר 'אני מתעדרף משימה 4,5,6 ואתה נשאר בצד'".

בסיכום והמלצות של מחקר הערכה המלווה את התכנית הלאומית מיוני 2015 (ראו להלן) צוין כי בעיית האלכוהול לא תיעלם מעצמה, וכי "ללא המשך השקעה משמעותית לטווח ארוך לא יהיה שינוי משמעותי בתחום... [ולכן] יש צידוק לקיומה של תכנית לאומית... היא צריכה להיות תכנית משמעותית מבחינת תקציבים והיקפי פעילות".

משרד מבקר המדינה מציין כי בעיית השימוש הלא אחראי באלכוהול כוללת מרכיבי סיכון הן למשתמש והן לחברה ונדרשת אפוא התערבות רציפה לאורך זמן. לפיכך יש חשיבות לקבוע עבור התכנית הלאומית תקציב ייעודי לאורך השנים ולא להסתפק בשימוש בתקציב השוטף של המשרדים השותפים ולהסתמך על כך שהוא ישמש רק עבור יישום התכנית.

השגת יעדי התכנית הלאומית

במדריך התכנון הממשלתי²³ נקבע כי לכל מרכיב בתכנית עבודה ייקבעו מדדים לביצוע שיאפשרו להגדיר מה מבקש המשרד להשיג ומה השיג בפועל. המדדים מספקים כלי שיטתי ואפקטיבי להערכת מידת מימושה של מדיניות המשרד באמצעות תכנית העבודה; קביעת מדדים חיונית ליישום גישת החשיבה התוצאתית, מסייעת למשרדי הממשלה בתהליכי קבלת ההחלטות, מאפשרת להם לשפר במידה ניכרת את המעקב והבקרה בנוגע לתוצאות פעילותם ומגבירה את שקיפות פעולות הממשלה כלפי הציבור. האמור מתייחס לתכניות עבודה ונכון גם לתכנית מערכתית כמו התכנית הלאומית.

כאמור, לתכנית הלאומית נקבעו יעדים. משרד מבקר המדינה בדק את השגת חלק מיעדי התכנית לאחר כחמש שנות הפעלה, להלן הפרטים:

פרסום והסברה בקרב הציבור הרחב

1. בסוף שנת 2009 ובמהלך שנת 2010 יצאה הרשות למלחמה באלכוהול במסע פרסום נגד צריכה לא אחראית של אלכוהול שפנה לקהל שמעל גיל 18 וכלל מסר של שתייה אחראית תחת הכותרת "אלכוהול שותה לך את החיים". מסע הפרסום כלל תשדירים בטלוויזיה, מודעות בעיתונים, חומרי הסברה ובהם פוסטרים, עלוני מידע, גלויות ודפי מידע שהופצו בעשרות אלפי עותקים וכן הצבת דוכני הסברה ופעילויות שטח במוקדי בילוי ברחבי הארץ. נוסף על כך במסגרות החינוך ובקהילה פעלה מערכת הסברה לבני נוער ובה הועבר המסר שהשתייה מתחת

23 המדריך (משרד ראש הממשלה, 2010) נועד לשמש כלי עזר לתכנון העבודה במשרדי הממשלה.

לגיל 18 מסוכנת ומזיקה ולכן אינה רצויה. יצוין כי פרסום והסברה עשויים להביא לחיסכון במשאבים לצורך פעולות שיקום של נפגעי אלכוהול.

2. לדברי הרשות למלחמה באלכוהול, פעילויות ההסברה והחינוך שנעשו בשנתיים הראשונות של התכנית תרמו לשיפור עמדותיהם של בני נוער וצעירים לגבי המסוכנות של אלכוהול. כך לדוגמה, סקרים שעשתה הרשות העלו כי בשנת 2009 כ-16% מבני הנוער בכיתה י"א חשבו כי אין כל סיכון בשתיית אלכוהול ובשנת 2011 ירד שיעורם לכ-8% (ירידה של כ-50%). בקרב הבנות הירידה הייתה גדולה אף יותר, מ-19% לכ-6% (ירידה של כ-68%).

לטענת הרשות, הסקרים בנושא שינוי עמדות העלו עוד שאחוז התלמידים בכיתה י"א שטענו כי יסכימו לשתות אם יזדמנו למקום שבו יציעו להם אלכוהול ירד מ-25.5% בשנת 2009 לכ-22% בשנת 2011 (ירידה של כ-14%). אחוז התלמידים בכיתה י"א שטענו שהם לא יסכימו לשתות גם אם יציעו להם זאת עלה מ-39.7% בשנת 2009 ל-44.5% בשנת 2011 (עלייה של כ-12%).

אוכלוסיית היעד של התכנית הייתה כאמור צעירים. אף שהיה ידוע (סקר מ-2009) כי נוער מנותק או נוער שאינו לומד במסגרת החינוך הפורמלי משתייך לאוכלוסיות הנמצאות בסיכון מוגבר לצריכה מופרזת של אלכוהול²⁴, הסקרים בנושא שינוי עמדות בעקבות מסע הפרסום נעשו רק בקרב בני נוער הלומדים במסגרות חינוכיות. מכאן שנתוני ההצלחה שהוצגו למנכ"לים של המשרדים השותפים לתכנית הלאומית בדבר שיפור בעמדות ובתפיסות בעקבות מסע הפרסום היו חלקיים בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, החסר האמור בקיום הסקרים בקרב אוכלוסיית הנוער בסיכון עומד בסתירה למידע שפורסם בסקרי עבר, ואינו מתיישב עם תשובת הרשות שהובאה לעיל ולפיה בני הנוער המנותקים מצויים בסיכון גבוה יותר ויש צורך להתמקד בהם.

צמצום מקרי האלימות

אחד מיעדי התכנית הלאומית הוא להביא לצמצום מקרי האלימות, עבריינות והתנהגות אנטי חברתית הנובעים מצריכה לא אחראית של אלכוהול. כאמור, ממחקרים בארה"ב עלה כי אלכוהול מעורב בתדירות הגבוהה ביותר בפשעים אלימים, וכי קיים קשר הדוק בין השימוש בו ובין התנהגות אלימה.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ברישומי המשטרה אין נתונים על מספר מקרי האלימות תחת השפעת אלכוהול, אף שלדברי המשטרה עברות אלימות הן תוצאות מידיות של שימוש באלכוהול. אין גם מקור נתונים מהימן אחר לנושא זה.

סמוך לאישור התכנית הלאומית בממשלה, בישיבת סיכום של ועדת המנכ"לים שהתקיימה בנובמבר 2009 ציין מנכ"ל המשרד לבט"פ לפני המשתתפים כי "לא קיימים במדינת ישראל נתונים המצביעים על הקשר בין שימוש לרעה באלכוהול לבין התנהגות אלימה, עבריינית ואנטי חברתית".

24 לפי המועצה הלאומית לשלום הילד, ילדים בישראל, שנתון סטטיסטי 2014, בשנת הלימודים התשע"ג (2012-2013) למדו כ-15,000 תלמידים בבתי ספר שבפיקוח משרד הכלכלה, ובמעבר משנת הלימודים התשע"ג לשנת הלימודים התשע"ד נרשמה נשירה ממערכת החינוך של כ-20,000 אלף תלמידים שלא עברו למסגרות חלופיות.

חרף אמירה זו של המנכ"ל המליצה ועדת המנכ"לים כי אחד מיעדי התכנית יהיה "צמצום אלימות, עבריינות והתנהגות אנטי חברתית הנובעת מצריכה לא אחראית של אלכוהול".

אולם הוועדה לא קבעה כיצד יהיה אפשר למדוד יעד זה בהיעדר נתונים מדידים של נוכחות אלכוהול אצל המעורבים בעברות אלימות.

לדברי המשטרה והרשות למלחמה באלכוהול, חלה ירידה בהיקף מקרי האלימות כתוצאה מהפעלת התכנית הלאומית, כמפורט להלן.

1. בדיון שהתקיים בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בנובמבר 2013 בנושא המאבק בתופעת השכרות ציין נציג המשטרה: למרות שקשה לבודד את המשתנה של אלכוהול במקרי אלימות, "משנת 2008 ועד שנת 2012, אנחנו מזהים ירידה של כ-20% בנתוני האלימות הגופנית בקרב בני נוער... אנחנו בהחלט ברמת התחושה, חושבים שלחיקה בנושא האלכוהול יש חלק חשוב בירידה הזאת".
2. בדברי ההסבר להצעת ההחלטה על המשך התכנית הלאומית באוגוסט 2013 טענה הרשות למלחמה באלכוהול כי "נרשמה גם ירידה בתופעות הלוואי השליליות המושפעות ישירות משתייה והשתכרות, כמו מעורבות באלימות, בפשיעה, ובתאונות דרכים... יש ירידה של 6% במעורבות אלכוהול בתאונות בין השנים 2008-2012".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה ולרשות למלחמה באלכוהול כי איסוף וניתוח של נתונים על מקרי אלימות שבוצעו בהשפעת אלכוהול נדרשים הן לצורך ביסוס הטענות והמסקנות שהעלו נציגי המשטרה והרשות והן לצורך הכוונת התכנית הלאומית ומיקודה לשם השגת תוצאות מיטביות מהפעלתה.

בתשובה שמסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015 צוין כי "במרבית המקרים, מגיע האלימות בעקבות השכרות מתגלה בדיעבד ולאחר זמן רב... עם זאת, הנושא יבחן בכובד ראש, מול מחלקת מחקר, על מנת להתאים מענה טכנולוגי לסוגיה זו" (ההדגשה במקור).

צמצום מקרי התחלואה והמוות

אחד היעדים שנקבעו בתכנית הלאומית הוא צמצום מקרי התחלואה והמוות הנובעים משימוש לרעה באלכוהול.

בישראל אין בסיס נתונים מקיף על אודות מקרי התחלואה והמוות הנגרמים - ישירות או בעקיפין - מאלכוהול. גם גופים שאוספים נתונים כמו משרד הבריאות, קופות החולים, בתי החולים, מרפאות הרפואה הדחופה והמכונים הפרטיים, אינם עושים זאת על מנת לבנות בסיס נתונים לאומי, ומשכך הנתונים מהגופים השונים אינם מתואמים ואינם יכולים לשמש למחקר והערכה. היעדר תשתית נתונים מקשה על עיצוב מדיניות מבוססת עובדות ועדכנית ואינו מאפשר מעקב, פיקוח ובקרה על אפקטיביות הפעולות שנקטו. יצוין כי קיים קושי בקביעת קשר ישיר וחד-ערכי בין שתיית אלכוהול לבין תחלואה.

היעד לצמצום מקרי התחלואה הנובעים משימוש באלכוהול אשר נקבע בתכנית הלאומית נוסח באופן כללי ולא נקבעה צורת מדידה לבחינת השגתו. משרד מבקר המדינה מעיר כי במצב דברים זה מלכתחילה לא היה אפשר לבחון השגת יעד זה.

משרד מבקר המדינה אסף נתונים על מקרי התחלואה והמוות שידוע שנגרמו כתוצאה משימוש באלכוהול, להלן הפירוט:

1. על פי נתונים שבידי הרשות למלחמה באלכוהול, במהלך שנת 2011 נפטרו בישראל 26 בני אדם בשל הפרעה התנהגותית הקשורה לשימוש ברעה באלכוהול; 49 בני אדם נפטרו ממחלות כבד שונות שנגרמו בגלל שימוש מופרז באלכוהול; ו-11 בני אדם נפטרו מהרעלת אלכוהול.

בתשובה שמסר משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2015 (להלן – תשובת משרד הבריאות) הוא העביר נתונים על תמותה מסיבות הקשורות לשתייה מזיקה או התמכרות פיזית או נפשית לאלכוהול, ולפיהם בשנת 2011 נפטרו 165 בני אדם מסיבות הקשורות לשתייה מזיקה או התמכרות, ובשנת 2012 נפטרו 182 בני אדם מסיבות אלו. עוד עולה מהנתונים כי בשנים 2010-2012 (מאז תחילת יישומה של התכנית הלאומית) חל גידול של כ-10% בתמותה מסיבות הנוגעות לאלכוהול.

יצוין כי הנתונים שבידי הרשות למלחמה באלכוהול אינם תואמים את הנתונים שבידי משרד הבריאות. עוד יצוין כי אין בידי הרשות נתונים על שיעורי התחלואה שנגרמו כתוצאה משימוש באלכוהול.

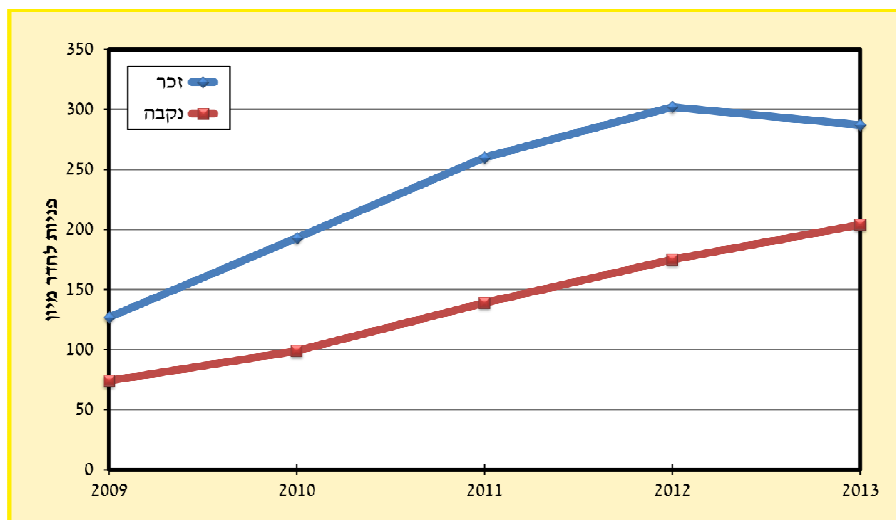
2. משרד הבריאות מסר למשרד מבקר המדינה נתונים על פניות של מטופלים לחדרי מיון לאחר צריכת אלכוהול. לפי הנתונים, בשנת 2013 פנו לחדרי המיון 5,673 בני אדם לאחר צריכת אלכוהול, מהם 542 אושפזו; בשנת 2014 פנו למיון 5,107 אנשים, מהם 548 אושפזו.

בדיקת התפלגות נתונים אלו העלתה את הממצאים האלה: (א) בקבוצת הגיל שהן מתחת לגיל 25 חלה עם השנים ירידה של כ-4.5% בפניות לחדרי מיון. (ב) מתוך קבוצה זו, הפניות לחדרי מיון של בני קבוצת הגיל 18-21 לאחר צריכת אלכוהול היו השכיחות ביותר. (ג) בקבוצת הגיל 12-17 חלה עלייה במספר הפונים לחדרי המיון לאחר צריכת אלכוהול - מ-670 נערים בשנת 2013 ל-714 בשנת 2014 (עלייה של כ-7%).

3. בתרשים 3 שלהלן מוצגים נתונים ממשרד הבריאות לגבי הפונים לחדרי מיון בשנים 2009-2013 מקבוצת הגיל 15-17 לאחר צריכת אלכוהול בחלוקה לפי מגדר:

תרשים 3

פניות לחדרי מיון בגין צריכת אלכוהול בגילי 15-17 בחלוקה לפי מגדר



על פי נתוני משרד הבריאות בעיבוד משרד מבקר המדינה.

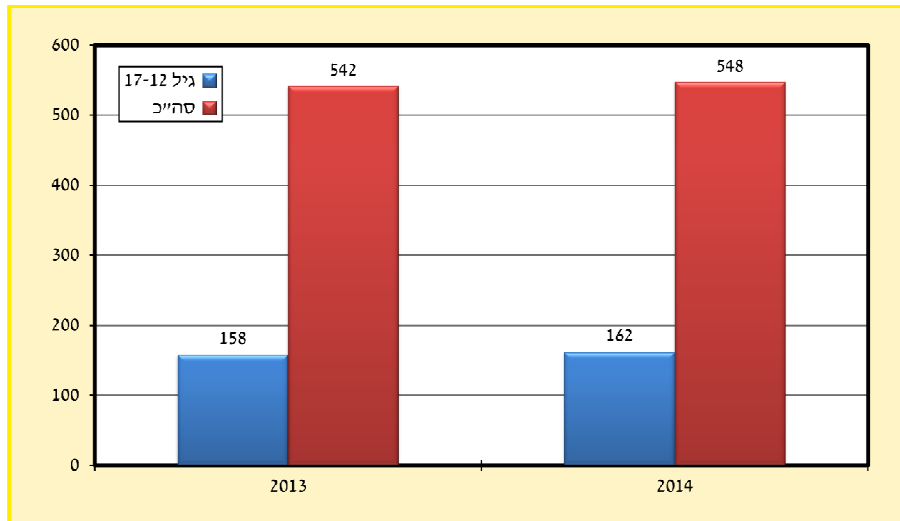
מהתרשים עולה כי במשך השנים יש מגמת עלייה במספר הפניות של בני נוער בגילי 15-17 לחדרי מיון לאחר צריכת אלכוהול. המצב מחריף אצל בנות בקבוצת הגיל 17-15: בשנים 2009-2013 חל גידול של כ-276% בפניות של בנות לחדרי מיון בהשוואה לקבוצת הבנים, שבה הגידול היה כ-226%. מהנתונים עולה גם כי התופעה שכיחה ביותר בקרב בני קבוצת הגיל 18-21 שהוא גיל השירות הצבאי.

בתשובה שמסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2015 צוין כי בשנים האחרונות ער צה"ל לעלייה בשימוש באלכוהול בישראל ולכך שהאלכוהול מהווה חלק מ"תרבות הבילוי" של בני נוער. עוד צוין כי בשנים האחרונות התרחשו בצה"ל מקרים חמורים על רקע השימוש באלכוהול ואף נגרמו אסונות לחיילים בחופשה עקב שתיית אלכוהול מופרזת. מחובתו של צה"ל לטפל בתופעה ולצמצם את הסיכונים בקרב החיילים הן באמצעות איסור על שתיית אלכוהול ביחידות והן באמצעות חידוד המסר של הסכנות הנובעות משתיית אלכוהול מופרזת בחופשות כמו מעורבות במקרים של אלימות, אונס ותאונות דרכים. מדיניות צה"ל בנושא שתיית אלכוהול מנוסחת ומעוגנת בפקודת מטכ"ל, ואילו הטיפול בתופעה של שתיית אלכוהול מופרזת סופשבוע נעשה באמצעות פעילויות חינוך והכשרה.

4. להלן בתרשים 4 פירוט הנתונים לגבי אשפוז פונים בשנים 2013 ו-2014:

תרשים 4

מספר המאושפזים לאחר צריכת אלכוהול בשנים 2013-2014



על פי נתוני משרד הבריאות בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בתרשים 4 עולה כי שיעור בני 17-12 שאושפזו בבתי חולים בעקבות פנייתם לחדרי המיון לאחר צריכת אלכוהול היה כ-30% מכלל המאושפזים בעקבות צריכת אלכוהול. נתון זה מעורר צורך לבדוק את דפוסי צריכת האלכוהול בקרב בני נוער משכבת גיל צעירה זו.

המגמה המשתקפת מהנתונים שהובאו לעיל מראה כי בשנים 2013-2014 לא חלה ירידה בשיעור בני הנוער שאושפזו בעקבות צריכת מזיקה של אלכוהול.

הרשות מסרה בתשובתה כי אם מביאים בחשבון את שיעור הפונים לבתי חולים ביחס לגודל אוכלוסיית בני הנוער נמצא שאין שינוי מהותי בפניות לבתי חולים. עוד מסרה שיעיבות כזו "מצביעה בעיקר על יעילות מערכת הטיפול וההפניה של בני נוער משתכרים לטיפול".

בשנת 2012, לקראת ההחלטה על הארכת התכנית הלאומית, הציגה הרשות לממשלה נתונים ולפיהם ניתן לראות התחלת ירידה של ממש בשיעורי השתייה המופרזת. לדעת משרד מבקר המדינה, הנתונים הנוגעים לבני נוער שפנו לקבלת טיפול רפואי לאחר צריכת אלכוהול עשויים להעיד על מגמה הפוכה. על הרשות לבחון נתונים אלו ולפי זה לשקול את הפעולות שבאפשרותה לנקוט, ובכלל זה להגביר את פעילות ההסברה והמניעה בשיתוף גורמים רלוונטיים שונים ובהם משרד החינוך וצה"ל.



משרד מבקר המדינה מעיר כי חלק מהיעדים שנקבעו בתכנית הלאומית לא היו מדידים ולפיכך לא היה אפשר לבחון אם אכן הושגו. למרות זאת, סמוך לבקשה להמשך הפעלת התכנית הציגה הרשות למלחמה באלכוהול נתונים גם על עמידה ביעדים שלא נמדדו ושלא אספו נתונים עליהם.

מדידה שיטתית של כל היעדים שנקבעו בתכנית הלאומית הייתה מסייעת בתהליכי קבלת החלטות ומאפשרת מעקב ופיקוח אחר ביצוע התכנית. קביעת יעד בלי שאפשר למדוד אותו, משמעה השקעת משאבים ותשומות בלי יכולת לדעת מה הן התפוקות שיתקבלו.

מחקר הערכה

על פי החלטת הממשלה משנת 2009, התכנית הלאומית תלויה במחקר הערכה מלווה לשם בחינת השגת היעדים שנקבעו בה. התכנית הופעלה במלואה בשלוש רשויות שנבחרו לשם כך, והופעלה בחלקה ברשויות נוספות. המחקר אמור היה לבחון את יעילות התכנית הלאומית מהבחינה המערכתית ולאמוד את תרומתה. נוסף על כך, המחקר אמור היה למפות תכניות נוספות שלהן נגיעה לנושא ולבחון את האפשרות לשילובן בתכנית הלאומית, להעריך את תרומתן ולבדוק את יעילותן המשולבת. המחקר היה צריך גם לאמוד את מידת החשיפה לפעולות ההסברה ואת יעילות פעולות הפיקוח והאכיפה.

באפריל 2010 שלח מנכ"ל הרשות למלחמה באלכוהול דאז מכתב למנכ"ל המשרד לבט"פ ובו פירט את הפעילויות המתוכננות במסגרת התכנית הלאומית לשנים 2010-2011; מנכ"ל הרשות ציין כי "דגש מיוחד מושם על מחקר מלווה לתוכנית הלאומית ובשאיפה לקבל ממצאי ביניים עוד בשנת 2010 כך שבאמצעותם ניתן יהיה להשפיע על המשך מימוש התכנית בשנים הבאות".

ביוני 2012 פרסמה הרשות מכרז פומבי לביצוע מחקר הערכה מלווה לתכנית הלאומית. חוזה ההעסקה עם עורך המחקר נחתם בפברואר 2013 - למעלה משלוש שנים לאחר שהתכנית כבר החלה לפעול. המחקר בוצע בשלוש רשויות ומועד סיומו נקבע ל-1.2.15.

רק ביוני 2015 הוגש דוח מסכם של המחקר לרשות. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי שלא בהתאם להחלטת הממשלה, המחקר החל רק שלוש שנים לאחר הפעלת התכנית הלאומית, וכי עד יוני 2015 - כחמש שנים לאחר שהתכנית הלאומית הופעלה לראשונה - לא היו בידי מקבלי ההחלטות נתונים על הצלחת התכנית.

עד דצמבר 2015 טרם אישרה ועדת ההיגוי את הדוח המסכם של המחקר. עולה אפוא חשש שהשפעת תוצאות המחקר על המשך הפעלת התכנית עד סוף 2017 תהיה מוגבלת ביותר.

עורך המחקר ציין בדוח המסכם כמה קשיים מחקרניים שבהם נתקל בהערכת התכנית הלאומית, ובהם הקושי לבדוד את השפעת התכנית הלאומית מתוך מציאות של פעילות אינטנסיבית קודמת בנושא האלכוהול ותחומים קרובים כמו שילוב חקיקה, אכיפה ויצירת מנגנוני שיתוף פעולה.

להלן תמצית המסקנות שהועלו בטייטה של דוח מחקר ההערכה המלווה:

1. קיימת מגמת ירידה ברמה הכלל-ארצית בנתוני שכרות ושתיית בולמוס, אך הנתונים מצביעים על כך שנושא האלכוהול דורש טיפול. בקרב נוער בסיכון, משתני השתייה (שתיית משקאות

אלכוהוליים, שתיית בולמוס ושכרות) היו גבוהים יותר בהשוואה לנתוני הסקר משנת 2009, דהיינו מגמת הירידה לא חלה על קבוצת נוער בסיכון.

2. לגבי שלוש הרשויות המקומיות שבהן הופעלה התכנית במלואה נמצא כי הפעילויות השונות פחות יעילות לגבי נוער לומד בכיתות הגבוהות (כיתות י'); ככל שנוער שותה יותר (כולל שכרות ושתיית בולמוס) הוא מפיק פחות תועלת מתכניות המניעה השונות; לא נמצא יתרון לרשויות המקומיות שבהן הופעלה התכנית הלאומית במלואה לעומת נתונים כלל-ארציים.

3. במחקר הועלה כי יש צורך באיסוף נתונים שיטתי ותקופתי ברמה המקומית, מעבר לנתוני הרשות ברמה הארצית, וכן בנתונים לגבי אוכלוסיות מוגדרות הנמצאות בסיכון יתר.

הרשות מסרה בתשובתה כי בחירת הרשויות שבהן תופעל התכנית הלאומית במלואה התמשכה מעבר לצפוי בשל חילוקי דעות שהתגלו בנושא, ובשל התקציב הזעום שהוקצה להטמעת התכנית באותן רשויות; הכניסה המאוחרת לסקר נבעה גם מעיכוב בהעברת תקציב לנושא.

מתוצאות מחקר הערכה המלווה עולה שאי-אפשר להכריע אם אכן התכנית הלאומית השפיעה על הרגלי השתייה המזיקה של אלכוהול, בין היתר בעקבות נוכחות של פעילות אינטנסיבית קודמת בנושא האלכוהול. יתרה מזאת, דווקא בקבוצות הנוער המוגדרות כאוכלוסיות בסיכון חלה עלייה בהיקפי שתיית האלכוהול והפעילויות היו פחות יעילות בקרב קבוצות אלה.

במאי 2012 החליטה הממשלה להמשיך וליישם את התכנית הלאומית במשך שנתיים נוספות, ובאוגוסט 2013 החליטה להמשיך וליישם את התכנית בעוד ארבע שנים עד שנת 2017. שתי ההחלטות התקבלו בלי שהמשרד לבט"פ והרשות למלחמה באלכוהול הציגו לממשלה תוצאות מחקר הערכה שכאמור היה אמור לבחון את יעילות התכנית הלאומית מהבחינה המערכתית. מצב זה עומד בניגוד למתווה התכנית הלאומית, אשר קבע כי בהתאם לממצאי מחקר הערכה שילווה את התוכנית ניתן יהיה להשפיע על מתווה התכנית, לעדכנו ולהתאימו לשנים הבאות.

המאבק בתופעת השכרות

שפיכת אלכוהול

חקיקה

כאמור, השלב הראשון של התכנית הלאומית היה קידום חקיקה לצמצום היקפי השימוש באלכוהול בקרב ילדים, בני נוער וצעירים ומכירתו להם. במסגרת זו נחקק חוק המאבק בתופעת השכרות, התש"ע-2010 (להלן - החוק), שהחל כהוראת שעה במרץ 2010 והפך לחוק קבוע במאי 2013.

החוק נועד להתמודד עם תופעת השכרות על כל היבטיה והשפעותיה השליליות, בין היתר באמצעות הגבלת הצריכה של משקאות משכרים.²⁵

בחוק נקבעו הגבלות לגבי שתייה והחזקה של משקה משכר במקום ציבורי.²⁶ או ברכב הנמצא במקום ציבורי. לפי החוק, שוטר רשאי לתפוס או להשמיד²⁷ את המשקה המשכר או את כלי קיבולו (להלן - שפיכת אלכוהול) במקרים שיש לו יסוד סביר להניח כי שתיית המשקה המשכר עלולה להביא להפרת הסדר הציבורי או לפגיעה בשלום הציבור או ביטחונו.

החוק גם קבע תְּזוּקָה ולפיה אדם המחזיק משקה משכר בכלי קיבול פתוח במקום ציבורי, או ברכב הנמצא במקום ציבורי, בשעות 21:00 עד 6:00, רואים בו כמי שמתכוון לשותות את המשקה, וששתייתו עלולה להביא להפרת הסדר הציבורי או לפגיעה בשלום הציבור או ביטחונו - אלא אם כן הוכח אחרת, להנחת דעתו של השוטר.

לגבי בני נוער נכתב בדברי ההסבר לחוק כי "עדים אנו לאחרונה לדיווחים רבים על היקפיה הנרחבים של תופעת השכרות וצריכה מופרזת של משקאות משכרים, ובייחוד על חומרתה של התופעה בקרב בני הנוער". לפיכך בחוק יש התייחסות מיוחדת לקטינים, ולגביהם נקבע כי "היה לשוטר יסוד סביר להניח כי קטין שותה משקה משכר או כי קטין המחזיק משקה משכר מתכוון לשתותו, במקום ציבורי או ברכב הנמצא במקום ציבורי, שלא בנוכחות האחראי על הקטין ובהסכמתו או שלא בחוג משפחתו, רשאי הוא לתפוס או להשמיד את המשקה המשכר או את כלי קיבולו".

חלקו השני של החוק עסק בתיקון עקיף²⁸ לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), ובו נקבע איסור רכישת משקה משכר עבור קטין וכן איסור אספקת משקה משכר לקטין במקום ציבורי.

בדברי ההסבר להצעת החוק נאמר כי החוק מוצע כהוראת שעה למשך שלוש שנים, מאחר שהוא קובע איסורים והסדרים חדשים, ולפיכך יש חשיבות רבה לבחון את האפקטיביות של יישום ההסדרים המוצעים בו. הוראת השעה קבעה כי על השר לבט"פ למסור דיווח על יישום החוק, בתום 18 חודשים ובתום שלוש שנים מיום תחילתו של חוק זה, לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ולוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. הדיווח יכלול נתונים על השימוש בסמכות תפיסה והשמדה של אלכוהול לרבות תדירות השימוש והשפעתו על מספר תיקי החקירה שנפתחו בגין הפעלת הסמכות. משהפכה הוראת השעה לחוק ב-2013, נקבע כי הדיווחים יוגשו אחת לשנה במשך שלוש השנים העוקבות מיום תחילתו.

25 לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), משקה משכר מוגדר כמשקה תוסס או אלכוהולי שנועד לצריכת אדם והמכיל (בבדיקת מדגם ממנו) 2% או יותר אלכוהול, לפי הנפח, למעט סמים ותרופות המוכנים או הנמכרים על ידי רוקח כדין; צוינה תכולת האלכוהול שבמשקה הנמצא במכל, ישמש ציון זה הוכחה לכאורה למידת התכולה.

26 לעניין הפעלת סמכות התפיסה וההשמדה, הוחרגו מהגדרת "מקום ציבורי", בין היתר, מסעדה, בית קפה, פאב, בית מלון, פנסיון, אכסניה, ובלבד שאינם מיועדים בעיקרם למתן שירותי אירוח ולניהל לקטינים, מקום לעריכת מופעים וירידים, קולנוע, תאטרון, אמפיתאטרון, מקומות שנועדו לעריכת אירועי תרבות, בידור וספורט תחת כיפת השמים, דיסקוטק, יריד שלא במבנה של קבע וכלי שיט המשמש לעינוג ציבורי, אולם שמחות וגן אירועים.

27 החוק מגדיר "השמדה", לרבות שפיכה מידית של המשקה המשכר והשלכת כלי קיבולו לפח האשפה. בנוהלי המשטרה מופיע גם המונח "החרמה".

28 התיקון נעשה בחוק העונשין והוצמד לחוק המאבק בתופעת השכרות, התש"ע-2010.

הוראות המשטרה

1. פקודת המטה הארצי לגבי סמכות תפיסה והשמדה של משקה משכר עוסקת באופן מימוש סמכות זו (להלן - פקודת שפיכת משקה). הפקודה קובעת, בין היתר, כי טרם הפעלת הסמכות יבחן השוטר, בין השאר, את השיקולים האלה: גיל המעורבים באירוע; התנהגות המעורבים באירוע; כמות המשקה המשכר שנמצאה במקום האירוע; שעת האירוע; מקום האירוע והאם המשקה המשכר נמצא בכלי קיבול סגור או פתוח.

פקודת שפיכת משקה קובעת כי שוטר שתפס או השמיד משקה משכר ידווח על כך למפקדו ויכין דוח פעולה אשר יכלול, ככל האפשר, את הפרטים הללו: פרטי מחזיק המשקה המשכר; המועד ומקום האירוע; נסיבות האירוע; הנסיבות שבגינן הניח כי מדובר משקה משכר; גרסת מחזיק המשקה. אם נתפס או הושמד משקה משכר שהיה בידי קטין - השוטר ימסור העתק מהדוח ליחידת הנוער בתחנת המשטרה.

2. מדור סיוור באגף המבצעים הפיץ נוהל בנושא במטרה להנחות את מערך הסיוור לריכוז ואיסוף של הנתונים הנדרשים לצורך תיעוד, פיקוח ובקרה על פעולות "החרמת אלכוהול" שמבצעים שוטרי הסיוור (להלן - נוהל סיוור). גם בנוהל זה, כמו בדברי ההסבר, נאמר כי הרקע לחקיקת החוק הוא התגברות תופעת השכרות בכלל ובקרב צעירים בפרט, אשר גורמת לריבוי עברות של אלימות, סיכון שלום הציבור וביטחונו והפרת הסדר הציבורי.

נתונים על שפיכת אלכוהול

1. כאמור החוק שם דגש מיוחד על שפיכת אלכוהול שמוחזק בידי קטינים. בלוח 1 שלהלן מובאים נתונים של הרשות למלחמה באלכוהול על מספר אירועי שפיכת אלכוהול בשנים 2010-2013, בחלוקה לפי מחוזות המשטרה:

לוח 1

מספר אירועי שפיכת אלכוהול בחלוקה לפי מחוזות בשנים 2010-2013

המחוז	2010	2011	2012	2013
דרום	934	6,182	11,350	36,585
חוף	757	7,086	7,934	8,385
מרכז	1,549	4,068	6,872	7,030
ת"א	1,321	11,642	5,061	5,149
צפון	469	5,670	8,947	4,615
ירושלים	460	3,044	2,237	1,558
ש"י	232	1,343	1,205	1,004
סה"כ	5,722	39,035	43,606	64,326

המקור: הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול, סיכום שנת העבודה 2013 (אפריל 2014)

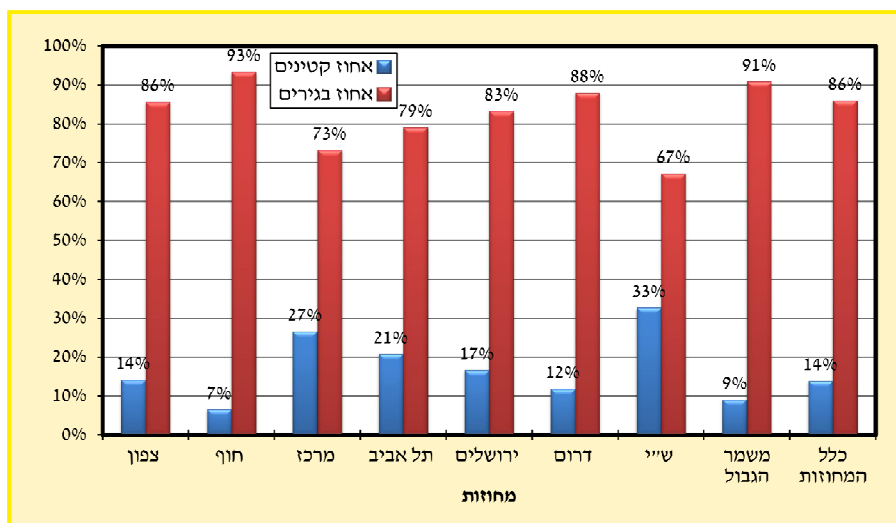
מהנתונים בלוח 1 עולה כי ככלל משנת 2010 עושה המשטרה שימוש ניכר בסמכותה לתפוס אלכוהול ולהשמידו ובסיכום הכללי ניכרת עלייה של כ-65% במספר השפיכות בשנים 2010-2013.

2. בדיון שהתקיים באפריל 2013 בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת התברר כי למרות הדברים האמורים בפקודת שפיכת משקה ובנוהל סיוור, ולפיהם שוטר שתפס או השמיד אלכוהול יציין ברוח הפעולה את פרטי מחזיק המשקה המשכר, הדבר לא נעשה. בעקבות זאת למשטרה לא היו נתונים לגבי מספר מקרי השפיכה שבהם היו מעורבים קטינים. בתום הדיון קבעה הוועדה כי על המשטרה חלה חובת דיווח על היקף השימוש בסמכות תפיסה והשמדה - תוך הבחנה בין מספר פעולות השפיכה שננקטו כלפי בגירים וכלפי קטינים.

3. משרד מבקר המדינה בדק את הנתונים לגבי מקרי שפיכת אלכוהול בשנים 2014 ו-2015 שריכוזה המשטרה בהתאם להנחיית ועדת הפנים והגנת הסביבה. בתרשים 5 שלהלן מוצגים נתונים על התפלגות מקרי שפיכת אלכוהול בשנת 2014 ובשנת 2015 (בחודשים ינואר-אפריל) בחלוקה בין בגירים לקטינים לפי מחוזות ומשמר הגבול (ברמה ארצית).

תרשים 5

התפלגות מקרי שפיכת אלכוהול בשנים 2015-2014



על פי נתוני משטרת ישראל בעיבוד משרד מבקר המדינה.

למרות ההתייחסות המיוחדת לקטינים בחוק, מתרשים 5 עולה כי מרבית הפעולות של שפיכת אלכוהול (כ-86% מהן) שבוצעו במסגרת החוק ננקטו נגד בגירים ורק 14% מהפעולות היו נגד קטינים. בולט במיוחד מחוז חוף, שבו 93% מפעולות שפיכת האלכוהול ננקטו נגד בגירים ורק 7% נגד קטינים.

המשטרה מסרה בתשובתה כי אכיפה ושפיכת אלכוהול למבוגרים מבוצעת רק במקרים של הפרת הסדר, הקמת רעש קיצוני או אלימות שנובעת משתיית האלכוהול.

יצוין כי בדיונים בכנסת לקראת חקיקת החוק הביעו ארגונים חברתיים חשש מפני שימוש יתר בסמכות שניתנה לתפיסה ולהשמדה של אלכוהול.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הנתונים בדבר ריבוי מקרי שפיכת האלכוהול של בגירים מעלים את הצורך בבדיקת הנהלים ושיקול הדעת המופעלים במקרים של תפיסה והשמדה של האלכוהול המוחזק בידי בגירים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי על המשטרה להקפיד ששפיכת האלכוהול לבגירים תיעשה רק אם יש חשד סביר כי שתיית המשקה המשכר עלולה להביא להפרת הסדר הציבורי כדרישת החוק. על המשטרה לבחון את הגורמים לשיעור האכיפה הנמוך בקרב קטינים ולוודא כי פעולותיה בקרב אוכלוסייה זו עולות בקנה אחד עם הכוונה למקד את הפעילות בקרב קטינים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי ייתכן שהעובדה שרק אחוז קטן ממקרי שפיכת האלכוהול היה מכוון לקטינים מצביעה על כך ששתיית אלכוהול בקרב קטינים עברה מהמרחב הציבורי למרחב הפרטי.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא מודעת לאפשרות שאירועי שתיית האלכוהול של קטינים עלולים לעבור מהמרחבים הציבוריים למרחבים הפרטיים. גם הרשות מסרה בתשובתה כי היא מודעת למעבר של צריכת אלכוהול על ידי בני נוער מהמרחב הציבורי אל המרחב הפרטי, וכי אחת הדרכים שהיא נוקטת כדי להתמודד עם תופעה זו היא גיוס הורים באמצעות פעולות הסברה בקבוצות הורים, בבתי הספר ובקהילה.

כאמור, בחוק יש התייחסות מיוחדת לקטינים, זאת נוכח הסכנות שבשתייה מופרזת של אלכוהול על ידי קטינים, ונוכח החשש ממקרי אלימות שיכולים להתרחש כתוצאה מכך. על המשטרה ועל הרשות למלחמה באלכוהול לבחון את הדרכים להתמודדות עם תופעת השתייה של קטינים במרחב הפרטי, תוך פיתוח כלים ייחודיים לשם כך.

איסור מכירת אלכוהול לקטינים

1. באוגוסט 2010 נכנס לתוקף תיקון לחוק רישוי עסקים²⁹, שבו נקבע איסור מכירה, הגשה או אספקה של משקה משכר מהשעה 23.00 עד השעה 6.00 למחרת, פרט לעסקים שעוסקים במכירה והגשה של משקה משכר כמו מסעדות ופאבים. עוד קבע החוק כי בתי העסק יציגו שלט בדבר הנזקים האפשריים הנובעים מצריכת אלכוהול ובדבר האיסור על מכירה ואספקה של אלכוהול למי שטרם מלאו לו 18.

2. חוק העונשין אוסר על מכירת משקאות משכרים לקטינים וקובע עונש של חצי שנת מאסר בגין עברה זו. בשנת 2010 התקבל תיקון לחוק העונשין (להלן - התיקון לחוק העונשין מ-2010), ולפיו רשאי מוכר משקה משכר לדרוש מהקונים להציג לו תעודה המוכיחה את גילם. עוד נקבע בתיקון לחוק כי המספק משקה לקטין (אף ללא תמורה) או הרוכש משקה משכר עבור קטין במקום ציבורי, שלא בנוכחות האחראי לקטין ובהסכמתו או שלא בחוג משפחתו, דינו חצי שנת מאסר.

בתיקון לחוק העונשין מ-2010 נקבעה תזקת המעבירה את נטל ההוכחה למוכר, ולפיה בעל עסק או עובד בעסק שבו נמכרים משקאות משכרים, אשר מכר, הגיש או סיפק משקה משכר

29 תיקון מס' 26 - הוראת שעה.

לקטין, חזקה עליו שהיה מודע לכך שמדובר בקטין, אלא אם כן הוכיח, ברמת ההוכחה הנדרשת במשפט אזרחי, שהקטין הציג לו תעודה שלפיה הוא אינו קטין.

3. המשטרה פרסמה הנחיות, נהלים ותבחינים הנוגעים לאופן יישום מדיניות אכיפה אחידה בעברה של מכירת אלכוהול לקטינים כדי להבנות את שיקול הדעת לעניין הפעלת הסמכויות, פתיחת חקירה, סוג ההליך, ובפרט מתן הנחיות ייחודיות לטיפול בקטינים, בשם לב לרגישות המתחייבת ולתכלית החוק.

4. בהחלטה שבה אימצה הממשלה את עקרונות התכנית הלאומית נקבע כי המשטרה תוביל תכנית ממוקדת לטיפול במקומות למכר אלכוהול. הפעילות תבוצע בעיקר על ידי יחידות הנוער הפרוסות במחוזות השונים ותתמקד בהיבט האכיפתי כנגד בעלי עסקים שמכרו או סיפקו משקאות משכרים לקטינים. הפעילות תבוצע בסופי שבוע, במבצעים מחוזיים וארציים ולעתים בשילוב גופים נוספים כגון רשות המסים בישראל (להלן - רשות המסים), יחידת קניין רוחני במשטרה והיחידה לפשיעה פרמצבטית במשרד הבריאות.

המשטרה מסרה בתשובתה כי "בשנת 2014, ערכה משטרת ישראל 1,196 שימועים כנגד בתי עסק שמכרו אלכוהול לקטינים וסגרה 630 בתי עסק שמכרו אלכוהול לקטינים מכוח חוק רישוי עסקים".

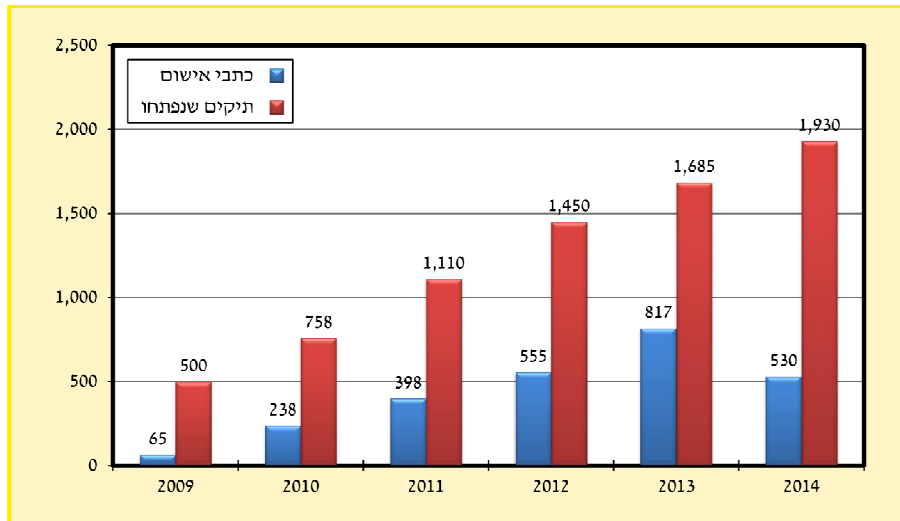
5. בסמוך לתיקון לחוק העונשין מ-2010 אושר גם נוהל הפעלת סוכנים קטינים אשר מתיר למשטרה להפעיל קטינים לצורך רכישת אלכוהול ואיסוף ראיות על מכירת משקה משכר לקטינים. מודל הפעלה זה נעשה בהסכמת הורי הקטינים ובאישור גורמים נוספים בתוך המשטרה ומחוצה לה. בעקבות הפעלת הסוכנים הקטינים חלה עלייה ניכרת במספר תיקי החקירה שנפתחו בגין מכירת אלכוהול לקטינים ובמספר כתבי האישום שהוגשו.

בתרשים 6 שלהלן נתונים³⁰ על מספר תיקי חקירה שנפתחו בשנים 2009-2014 בגין עברות מכירה ואספקה של אלכוהול לקטינים ועל מספר כתבי האישום בגין מכירת אלכוהול לקטינים שהוגשו באותן שנים.

30 הרשות למלחמה באלכוהול, סיכום שנת העבודה 2014 (אפריל 2015) דוח מס' 26.

תרשים 6

נתוני האכיפה בנוגע לאיסור מכירת אלכוהול לקטינים בשנים 2009-2014



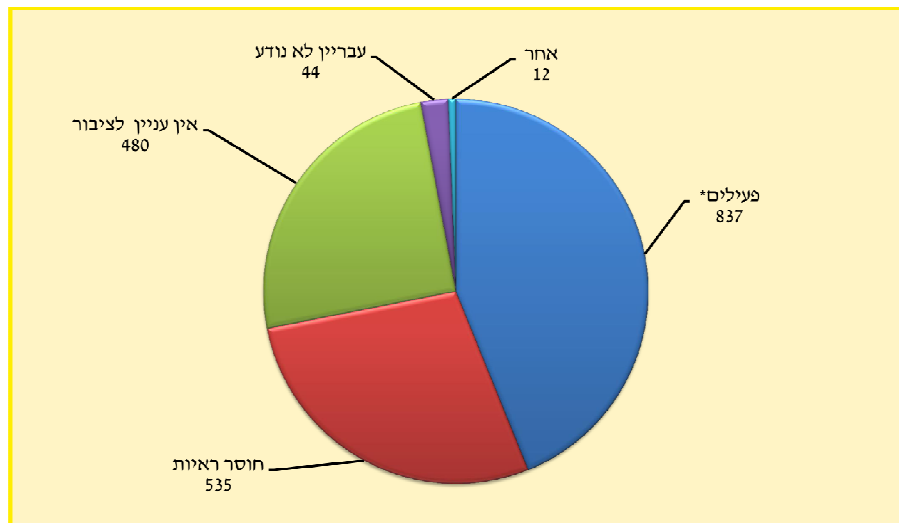
על פי נתוני משטרת ישראל בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 6 עולה כי מאז שנת 2010 חלה עלייה ניכרת ורציפה במספר תיקי החקירה שנפתחו בגין עברות איסור מכירה ואספקה של אלכוהול, דבר המעיד על הדגש המבצעי שניתן לנושא בשנים האחרונות. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את העובדה שמגמת עלייה דומה חלה גם במספר כתבי האישום שהוגשו, אם כי בשנת 2014 חלה ירידה לעומת שנת 2013.

בתרשים 7 שלהלן מוצגים נתונים ממחלקת הנוער במשטרה על מצב תיקי חקירה בגין איסור מכירה ואספקה של משקאות משכרים לקטינים ופירוט העילות לסגירת התיקים לשנת 2014.

תרשים 7

מצב תיקי החקירה בגין איסור מכירה ואספקה והעילות לגניזת תיקים לשנת 2014



על פי נתוני מחלקת הנוער במשטרת ישראל בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* תיקים פעילים - תיקים הממתינים להחלטה בדבר הגשת כתב אישום או סגירה.

מתרשים 7 עולה שמתוך 1,908 תיקי חקירה שנפתחו בשנת 2014 נגנזו 1,071 תיקים, שהם 56% מכלל התיקים שנפתחו בגין מכירת אלוהול לקטינים: 480 מהתיקים נסגרו בעילה של חוסר עניין לציבור; 535 בשל חוסר ראיות; ו-44 בגין עבריו לא נודע.

מנתונים שהתקבלו מהסנגוריה הציבורית לשנים 2011-2014 עולה כי תיקי חקירה רבים נסגרים בעילות של חוסר עניין לציבור או בשל חוסר ראיות.

בתשובה שמסרה הסנגוריה הציבורית למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2015 צוין כי "המסקנה המתבקשת מהנתונים המעידים על סגירה של תיקי חקירה רבים בעילה של חוסר עניין לציבור היא שפעולות האכיפה אינן עולות בקנה אחד עם המדיניות שנקבעה לצורך המאבק בתופעה". לדברי הסנגוריה הציבורית, ההיבט האכיפתי אינו מתמקד בבעלי העסקים כפי שהונחתה המשטרה לעשות, אלא במוכרים אשר עובדים כשכירים בבתי עסק, ללא עבר פלילי, ושכירים רבים נפתחו נגדם תיקי חקירה לאחר שכשלו במכירת משקאות משכרים לסוכנים קטינים, "לעיתים קרובות מאוד בעלי מראה בוגר במיוחד". הסנגוריה הוסיפה כי הטלת קנסות או נקיטת הליכים מינהליים כנגד בעלי העסקים אשר רווח כספי ממכירת אלוהול לקטינים ישרתו טוב יותר את המדיניות שנקבעה.

מיגור תופעת מכירת אלכוהול לקטינים הוא יעד חברתי חשוב שנמצא על סדר היום הציבורי, והממשלה אף הקצתה משאבים ויזמה תכנית לאומית להשגתו. על המשטרה לבחון את תיקי החקירה שנסגרו בנימוק של "חוסר עניין לציבור", ובמידת הצורך להפיק לקחים לגבי אכיפה עתידית, שתעלה בקנה אחד עם המדיניות שנקבעה למאבק בתופעת השימוש המופרז באלכוהול.

6. על פי פרסומים באתר משטרת ישראל, בשנת 2014 הפעילה המשטרה במחוז דרום 50 סוכנים קטינים, שעברו הכשרה וקיבלו את הסכמת הוריהם וגורמים במשטרה. קטינים אלה נבחרו בקפידה מתוך מטרה להבטיח את שלומם.

נושא ההפעלה של סוכנים קטינים מגלם בתוכו היבטים עקרוניים ומחייב בחינה זהירה. הפעלתם של הסוכנים הקטינים אמורה להתבצע במקרים חריגים בלבד.

הבעייתיות שבהפעלת סוכנים קטינים נדונה גם בוועדה לזכויות הילד בכנסת בספטמבר 2010, בדיון שעסק בהיערכות הרשויות ליישום חוק המאבק בתופעת השכרות. נציגת המשטרה ציינה בדיון כי השימוש בקטינים כסוכנים הוא חריג מאוד ואינו הכלל. לדבריה, הליך אישור הפעלתם ארוך וכולל אישור של הגורמים הבכירים ביותר במערכת המשפטית. היא ציינה עוד כי מאחר שהנושא מורכב מאוד, יש לקיים דיון נפרד בנושא זה. יו"ר הוועדה נעתר לבקשה.

מנכ"ל המועצה לשלום הילד הביע בדיון עמדה נחרצת השוללת שימוש בקטינים כסוכנים. לדבריו: "המשטרה חשובה, ככל שתהיה, לא מקדשת את כל האמצעים... משטרת ישראל, לפי הערכתי, היא מספיק חזקה, מספיק מתוחכמת, מספיק בעלת יכולת מכדי שהיא תצטרך להישען על כתפיים של קטינים בכדי להילחם בתופעת העבריינות".

גם הסנגוריה הציבורית הביעה עמדה נגד השימוש בקטינים כסוכנים. לטענתה מדובר בהדחה לדבר עברה כאשר למשימת ההדחה נבחרים סוכנים בעלי חזות בגירה ומטעה במכוון. בתיקים שהגיעו לטיפול בעניין מכירת אלכוהול לקטינים פעלה הסנגוריה בכמה מישורים, ובין היתר נקטת הליכים במטרה לקבל זכות עיון בנוהלי המשטרה הנוגעים לאכיפת איסור מכירת אלכוהול לקטינים ובעניין הפעלת סוכנים קטינים, העלאת טענות מקדמיות מהמשפט המינהלי, לרבות טענה של הגנה מן הצדק, ולפיהן הפעלת סוכנים קטינים נגועה בפגמים רבים ולכן יש לזכות את הנאשמים; ניהול התיקים ושמיעת הראיות, כך שבית המשפט יכול להתרשם מחזותם של הסוכנים, מאופן הפעלתם ומתקינות הליך החקירה. בשני פסקי דין עקרוניים זיכה בית המשפט השלום את הנאשמים במכירת אלכוהול לקטינים כמפורט להלן:

א. בית משפט השלום ברמלה³¹ קיבל את טענות הסנגוריה הציבורית בעניין הפעלת סוכן קטין נגד בעל עסק אשר לא היה לגביו מידע מודיעיני קודם או מידע אחר שביסס חשד סביר שהוא נוהג לבצע עברות. טענת הסנגוריה התקבלה גם בעניין הבעייתיות בהכשלה מתוחכמת של נאשמים על ידי שליחת צעירים בעלי חזות בוגרת כמה חודשים טרם מלאו להם 18 לביים רכישת אלכוהול. נוכח זאת התקבלה הטענה של הגנה מן הצדק, כתב האישום בוטל והנאשם זוכה.

ב. גם בית משפט השלום בתל אביב³² קיבל את הטענה בדבר הפגם שבהפעלת סוכנים קטינים. נוסף על כך הוא קיבל את הטענה שהחוק הרלוונטי אינו מאפשר לנאשמים להתגונן מפני האישום ולהוכיח כי לא היה עליהם לחשוש שהקונה הוא קטין ולכן לא ביקשו תעודה מזהה. בית המשפט קבע שחזקת המודעות לגיל הקבועה בחוק אינה

31 ת"פ 51384-06-12 משטרת ישראל נ' סבאח (פורסם במאגר ממוחשב, 17.11.14).

32 ת"פ 22791-09-13 מדינת ישראל נ' שפטשוילי ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 17.2.15).

חוקתית ומשכך יש להכריז על בטלותה. גם במקרה זה בוטלו כתבי האישום נגד הנאשמים.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא "קיימה ומקיימת ישיבות עם פרקליטות המדינה בעניין מדיניות האכיפה וההעמדה לדין בעבירה של מכירת משקה אלכוהולי לקטין... בדגש להפעלת קטינים". המשטרה הוסיפה וציינה כי ללא הפעלת קטינים בנושא "יתקבלו תיקים באיכות דלה וסופם להיגנו מחוסר ראיות והטעם לכך מובן".

הסגוריה הציבורית מסרה בתשובתה כי "יש מקום להמליץ על הפסקת הפעלתם של סוכנים קטינים לצורך פעולות אכיפה לאיסור מכירת אלכוהול לקטינים... [וככל שיש] עניין להעמדתם לדין של מוכרים בבתי עסק, יש לעשות כן באמצעות פעילות אכיפתית שגרתית של איסוף מודיעין ועריכת תצפיות, ולא באמצעות הפעלתם של סוכנים מדיחים".

בכל הנוגע לפעולות האכיפה בעניין איסור מכירת אלכוהול לקטינים, הפעלת סוכנים קטינים היא כלי מרכזי שמשמש את המשטרה. משרד מבקר המדינה מציין כי מצב זה אינו עולה בקנה אחד עם דברי נציגת המשטרה בדיון הוועדה לזכויות הילד בכנסת, ולפיהם הפעלת קטינים כסוכנים היא חריגה מאוד. כאמור, סוגיה זו מורכבת ומחייבת בחינה מקיפה בהשתתפות גורמים מקצועיים מגוונים. לפיכך על המשטרה לקיים בחינה זו על סמך מידע מלא הן בדבר האפקטיביות של הפעלת סוכנים קטינים, והן בדבר ההשפעות הנלוות לכך, כל זאת תוך מתן דגש לסכנות שאליהן חשופים הקטינים בזמן הפעלתם ובתקופה שלאחר סיום הפעלתם.

מחברות עולה כי הולכת ומתפתחת תופעה ולפיה בני נוער רוכשים אלכוהול באמצעות רשת האינטרנט והרשתות החברתיות בלי שהם נדרשים להציג תעודה מזהה. נתיב זה עוקף את מסלול הרכישה הרגיל, ובכך הופך את פלי האכיפה הנוגעים לאיסור מכירה ואספקה של אלכוהול לקטינים לבלתי רלוונטיים.

7.

הרשות מסרה בתשובתה כי היא והמשטרה בוחנות בקפידה את השינויים במכירת אלכוהול באינטרנט ופועלות למציאת פתרונות. הרשות ציינה כי באשר למכירת אלכוהול לקטינים באמצעות האינטרנט - הרי שמערכות השיווק והפרסום של מכירת אלכוהול באינטרנט המגלגלות תקציבי עתק ומתאפיינות בתחכום רב. עוד מסרה הרשות כי היא תחפש פתרונות הולמים לבעיה זו.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא "נערכה ונערכת לתת מענה הולם לאיומים הנשקפים במרחב הקיברנטי לרבות מכירת אלכוהול לקטינים ברשת. משטרת ישראל מיסדה את מערך הסייבר, האמון על אכיפת הפשיעה ברשת".

משרד מבקר המדינה מעיר כי המציאות המתפתחת מחייבת את הרשות למלחמה באלכוהול לעדכן את התכנית הלאומית ולהתאימה להתמודדות גם עם תופעות אלה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות והמשטרה לתת דגש לפיתוח כלים חדשים לאכיפה בכל הקשור למכירה ואספקה של אלכוהול לבני נוער הנעשים באמצעות האינטרנט.

משקאות משכרים מזויפים

בשנים האחרונות חלה עלייה בייצור, ייבוא ומכירה של משקאות אלכוהוליים המיוצרים בתנאים תברואתיים ירודים תוך שימוש בחומרים זולים - לעתים רעילים (להלן - משקאות מזויפים). משקאות מזויפים מכילים, לעתים קרובות, נוסף על אתנול המופק באמצעות התססה וזיקוק ונחשב לאלכוהול "טוב", גם מתנול הנחשב לאלכוהול "רע" במינון המסכן את הבריאות. הסכנה מפני מתנול הנמצא במשקאות המיוצרים בהכנה ביתית נובעת בעיקר מהוספתו באופן יזום או עקב זיקוק לא נכון, העלולה לגרום לכך שריכוז המתנול במשקה יהיה גבוה ויגרום להרעלה. שתיית מתנול עלולה לגרום לסכנות בריאותיות חמורות ואף לסכנת חיים³³. יצוין כי חלק מצרכני המשקאות המזויפים הם בני נוער.

בדיון בנושא "האסטרטגיה הגלובלית לצמצום נזקי האלכוהול" שהתקיים בינואר 2014 בוועדה למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול בכנסת ציינה נציגת רשות המסים כי "בשנה-שנתיים האחרונות אנו עדים לייצור פיראטי של משקאות משכרים, של זיופים... אנו חושבים שיש הרבה מה עוד לעשות מבחינת ההיערכות ומבחינת האכיפה של משקאות משכרים... ולא ניתן לזה את הדעת עד היום בצורה מושכלת וממוקדת". נציגת רשות המסים הוסיפה כי יש ייצור פיראטי רב שמגיע לשימוש בפאבים, והאכיפה שם בעייתית מאוד.

כחלק מהטיפול במכירת משקאות אלכוהוליים מזויפים נערכות מפעם לפעם פשיטות של המשטרה בסיוע גופים נוספים כמו משרד הבריאות ומשרד הכלכלה על מקומות לממכר אלכוהול, כגון פיצוציות ופאבים (להלן - בתי ממכר) ועל המעבדות המייצרות. להלן הפרטים:

מנתוני מינהל התקינה במשרד הכלכלה (להלן - מינהל התקינה)³⁴ עולה כי בחודשים מרץ 2014 - אפריל 2015 ביצע מינהל התקינה 59 בדיקות של בקבוקי אלכוהול שנמצאו בבתי ממכר. בבדיקות נמצא כי בכשליש מהבדיקות אחוז המתנול היה גבוה במאות אחוזים מהמותר, להלן דוגמאות: ביולי 2014, בבדיקה בקבוק וודקה שנתפס בפיצוציה, נמצא כי אחוז המתנול היה גבוה פי 300 מהמותר; ביולי 2014, בבדיקה של בקבוק וודקה שנתפס בפיצוציה, נמצא כי אחוז המתנול הגבוה פי 400 מהמותר; בדצמבר 2014 נתפסו כמה בקבוקי וודקה ועארק בחנות ובבדיקה נמצא כי אחוז המתנול בהם היה גבוה פי 200-300 מהמותר.

בעקבות פעילות של אגף האכיפה והפיקוח של משרד הבריאות נתפסו משקאות משכרים שהכילו חומר רעיל. בבדיקת משרד הבריאות נמצא כי המשקאות הכילו חומר רעיל מסוכן בשם "ברוצין", הדומה בתכונותיו לרעל הסטריכנין (רעל עכברים), וחשיפה לחומר זה, לרבות שתייה שלו, עשויה לגרום לפגיעות גופניות, ובהן הקאות, פרכוסים, כאבי שרירים, חום וכשל כליתי.

משרד הבריאות מסר בתשובתו כי "במהלך 2014-2015 התבצעו כ-30 פעילויות הקשורות למשקאות אלכוהוליים מזויפים... בשיתוף המשטרה ושירות המזון של משרד הבריאות". המשרד הוסיף כי "המעבדות הפרטיות שבהן ייצרו את המשקאות האלכוהוליים נמצאו במצב תברואי לקוי ביותר... החומרים שנמצאו במשקאות המזויפים עלולים לפגוע בבריאות הציבור. בחלק מהמשקאות האלכוהוליים המזויפים נמצאו מתנול ו/או ברוצין. במהלך שנת 2014 התבצעו 6 תפיסות של אלכוהול חשוד כמזויף ובשנת 2015 התבצעו 4 תפיסות".

33 מדברי ההסבר להצעת חוק המאבק בתופעת משקאות משכרים מזויפים, התשע"ב-2011.
34 משרד הכלכלה אחראי מכוח חוק התקנים, התשי"ג-1953, לקביעת תקנים רשמיים ועל אכיפתם באמצעות מינהל התקינה במשרד הכלכלה. כל מוצר אלכוהולי המיובא לארץ או מיוצר בארץ עובר בבדיקות ופיקוח כדי שיוכל לעמוד בתקן הישראלי ליין או אלכוהול.

בתשובה שמסר משרד הכלכלה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2015 צוין כי בחודשים מרץ 2014 עד אפריל 2015 נערכו 135 ביקורות בבתי עסק שכתוצאה מהן נפתחו 47 תיקי אכיפה; ב-28 מהם נמצאו ליקויים מסוכנים ומול העסקים הופעל הליך מינהלי (צו מינהלי). בשלב זה מתקיימות חקירות פליליות בארבעה תיקים, ותיקים נוספים נמצאים בתהליך בחינה להעברה לחקירה פלילית.

משרד הכלכלה ומשרד הבריאות אמנם מפרסמים לעתים אזהרות לציבור בדבר משקאות אלכוהוליים שנמצא בהם אחוז מתנול גבוה מהתקן או שנמצא בהם חומר רעיל אחר, אולם בירור עם מינהל התקינה העלה כי רק מקרים בודדים הועברו לחקירה בתוך משרד הכלכלה, ועד כה לא הוגש שום כתב אישום.

יחידת קניין רוחני במשטרה מטפלת בכל הנוגע למשקאות אלכוהוליים בהיבט של הפרות סימני מסחר רשומים. היחידה נכנסת לפעולה לאחר שמוגשת תלונה על ידי בעלי סימני המסחר הרשומים או כשמתקבל מידע מודיעיני.

המשטרה מסרה בתשובתה כי היא נוהגת לשלב במערך האכיפה השוטף את יחידת הקניין הרוחני וכן את נציגי הזכויות של החברות המובילות בענף ואת צוותי מס הכנסה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי מאמציה מתמקדים באכיפת עברות הנוגעות להגנה על קניין רוחני וכי מן הראוי שיתמקדו, בשילוב משרד הבריאות, גם באכיפת עברות הנוגעות להגנה על בריאות הציבור, בכל הקשור למשקאות מזויפים. נמצא כי במשטרה אין נתונים על כתבי אישום שהוגשו בגין אספקה, מכירה והפצה של משקה מזויף שהיווה סכנה לציבור.

המשטרה מסרה בתשובתה כי קיים קושי לבודד עברות הקשורות בזיוף אלכוהול מבין שלל העברות.

הגורמים המפיצים אלכוהול מזויף עושים זאת להשגת רווח כלכלי, ולעתים קרובות תוך ניצול ערוצי המכירה וההפצה של פעילות מסחרית גלויה ולגיטימית, ובכך גורמים לסיכון בריאות הציבור בשל צריכת אלכוהול מזויף. לדעת משרד מבקר המדינה, אין די בפעולות שנעשות בנושא זה, ועל הגורמים המטפלים בכך ובהם המשטרה לפעול באופן נמרץ נגד הפצת אלכוהול מזויף הן בהיבט הנוגע לבריאות הציבור והן בהיבט הכלכלי הנוגע גם להגנה על קניין רוחני.

סיכום

בשנת 2009 החליטה הממשלה להפעיל תכנית לאומית לצמצום הצריכה המופרזת של אלכוהול ולצמצום נזקיו. חלק מהיעדים שנקבעו בתכנית הלאומית לא היו מדידים ולפיכך לא היה אפשר לבחון אם אכן הושגו. מתוצאות מחקר הערכה המליון של התכנית עולה שאי-אפשר להכריע אם אכן התכנית השפיעה על הרגלי שתיית אלכוהול ועל הנזקים הנובעים ממנה. יתרה מזו, דווקא בקרב קבוצות נוער שהוגדרו כאוכלוסיות בסיכון נמצא כי פעילויות התכנית היו פחות יעילות ואף חלה עלייה בהיקפי שתיית האלכוהול שלהם.

משנת 2010 פעלו המשטרה ומשרדי הממשלה בנושא המאבק בתופעה של שתיית אלכוהול מופרזת, בין היתר נעשו פעולות הסברה ופעולות אכיפה ובכללן שפיכת אלכוהול. עם זאת, נוכח המציאות המשתנה, יש לעדכן את יעדי התכנית הלאומית ולהתאימם למצב כיום. על הרשות והמשטרה לתת את הדעת להתפתחות תחומים חדשים בכל הנוגע למכירה ואספקה של אלכוהול לבני נוער הנעשית באמצעות האינטרנט וכן למעבר של אירועי שתיית האלכוהול של קטינים מהמרחב הציבורי למרחב הפרטי ולגבש דרכים נוספות להתמודדות עם התופעה.

התכנית הלאומית סימנה את הצריכה הלא אחראית של אלכוהול כבעיה לאומית המחייבת הקצאת משאבים, הגברת מודעות ועידוד שיח מחקרי וציבורי בנושא. יש לשמר את המאבק בנגע האלכוהול כמשימה לאומית ולקדם שיתוף פעולה מלא של כל הגורמים שיש ביכולתם לתרום למאבק זה.

